

Liliana Lyra Jubilut
João Carlos Jarochinski Silva
Larissa Ramina
Organizadores

A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas

Adriana Erthal Abdenur
Alberto do Amaral Junior
Akemi Kamimura
Anahi de Castro Barbosa
André de Lima Madureira
Andréa Regina de Moraes Benedetti
Andrea Cristina Godoy Zamur
Bruna Nowak
Caio Bugiato
Camila Lippi
Camila Sombra Muiños de Andrade
Cláudia A. Marconi
Cláudia Giovannetti Pereira dos Anjos
Christina M. Cerna
Daniel Campos de Carvalho
Danielle Annoni
Deisy Ventura
Eduarda Passarelli Hamann
Eduardo Biacchi Gomes
Fabia Fernandes Carvalho Veçoso
Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville
Fernando Fernandes da Silva
Flávia Borges Varejão
Flávia de Ávila
Flávia Piovesan
Gabriela Bueno
Gilberto M. A. Rodrigues
Gustavo da Frota Simões
Joanna de Angelis Galdino Silva
João Carlos Jarochinski Silva
João Henrique Ribeiro Roriz
Jonathan Percivalle de Andrade

José Augusto Fontoura Costa
Juliana Ferreira Montenegro
Kristoffer Lidén
Laís Azeredo Alves
Larissa Ramina
Lisa Stephane Sousa Barbosa
Lucas Carlos Lima
Luiz Felipe Brandão Osório
Marcela Benhossi
Marcelo M. Viegas
Maria Ivanova
Melina Girardi Fachin
Mikelli Marzzini Lucas Alves Ribeiro
Olavo de O. Bittencourt Neto
Paolo Palchetti
Patricia Gorisch
Pietro Alarcon
Rachel de Oliveira Lopes
Renata de Melo Rosa
Renata Reverendo Vidal K. Nagamine
Rodrigo Fernandes More
Rui Carlo Dissenha
Sílvia Menicucci de O. S. Apolinário
Tadeu Morato Maciel
Tatyana Scheila Friedrich
Thiago Rodrigues
Valério de Oliveira Mazzuoli
Victor Mendes
Vivian Daniele Rocha Gabriel
Viviane Mazine Rodrigues
Wagner Artur de Oliveira Cabral
Wellington Pereira Carneiro



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR

REITOR

Jefferson Fernandes do Nascimento

VICE-REITOR

Américo Alves de Lyra Júnior

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR

Cezário Paulino B. de Queiroz

CONSELHO EDITORIAL

Alexander Sibajev

Edlauva Oliveira dos Santos

Cássio Sanguini Sérgio

Guido Nunes Lopes

Gustavo Vargas Cohen

Lourival Novais Néto

Luis Felipe Paes de Almeida

Madalena V. M. do C. Borges

Marisa Barbosa Araújo

Rileuda de Sena Rebouças

Silvana Túlio Fortes

Teresa Cristina E. dos Anjos

Wagner da Silva Dias



Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana - Av. Cap. Ene Garcez, 2413,
Aeroporto - CEP.: 69.310-000. Boa Vista - RR - Brasil
e-mail: editora@ufrr.br / editoraufrr@gmail.com
Fone: + 55 95 3621 3111

A Editora da UFRR é filiada à:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA

Liliana Lyra Jubilut
João Carlos Jarochinski Silva
Larissa Ramina
Organizadores

A ONU aos 70:
contribuições, desafios e perspectivas

Adriana Erthal Abdenur
Alberto do Amaral Junior
Akemi Kamimura
Anahi de Castro Barbosa
André de Lima Madureira
Andréa Regina de Moraes Benedetti
Andrea Cristina Godoy Zamur
Bruna Nowak
Caio Bugiato
Camila Lippi
Camila Sombra Muiños de Andrade
Cláudia A. Marconi
Cláudia Giovannetti Pereira dos Anjos
Christina M. Cerna
Daniel Campos de Carvalho
Danielle Annoni
Deisy Ventura
Eduarda Passarelli Hamann
Eduardo Biacchi Gomes
Fabia Fernandes Carvalho Veçoso
Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville
Fernando Fernandes da Silva
Flávia Borges Varejão
Flávia de Ávila
Flávia Piovesan
Gabriela Bueno
Gilberto M. A. Rodrigues
Gustavo da Frota Simões
Joanna de Angelis Galdino Silva
João Carlos Jarochinski Silva
João Henrique Ribeiro Roriz
Jonathan Percivalle de Andrade

José Augusto Fontoura Costa
Juliana Ferreira Montenegro
Kristoffer Lidén
Lais Azeredo Alves
Larissa Ramina
Lisa Stephane Sousa Barbosa
Lucas Carlos Lima
Luiz Felipe Brandão Osório
Marcela Benhossi
Marcelo M. Viegas
Maria Ivanova
Melina Girardi Fachin
Mikelli Marzzini Lucas Alves Ribeiro
Olavo de O. Bittencourt Neto
Paolo Palchetti
Patricia Gorisch
Pietro Alarcon
Rachel de Oliveira Lopes
Renata de Melo Rosa
Renata Reverendo Vidal K. Nagamine
Rodrigo Fernandes More
Rui Carlo Dissenha
Silvia Menicucci de O. S. Apolinário
Tadeu Morato Maciel
Tatyana Scheila Friedrich
Thiago Rodrigues
Valerio de Oliveira Mazzuoli
Victor Mendes
Vivian Daniele Rocha Gabriel
Viviane Mozzine Rodrigues
Wagner Artur de Oliveira Cabral
Wellington Pereira Carneiro



EDUFRR
Boa Vista - RR
2016

Copyright © 2016
Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados ao autor, na forma da Lei.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Revisão Ortográfica

Autores

Projeto Gráfico

Rayresson Lima da Rocha

Diagramação

Rayresson Lima da Rocha

Capa

Rayresson Lima da Rocha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

O58

A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas / Liliana Lyra Jubilut, João Carlos Jarochinski Silva, Larissa Ramina organizadores. – Boa Vista: Editora da UFRR, 2016.
1457 p.

ISBN: 978-85-8288-099-9

1 - Relações Internacionais. 2 - ONU. - Título. II - Jubilut, Liliana Lyra.
II - Silva, João Carlos Jarochinski. III - Ramina, Larissa.

CDU – 327.36

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é
de exclusiva responsabilidade dos autores

SUMÁRIO

Apresentação

13

Parte 1 - A ONU e seu contexto

Antecipando a Organização das Nações Unidas: a ordem jurídica da Liga das Nações como ensaio do Direito Internacional pós-1945

Marcela Benhossi
Daniel Campos de Carvalho

16

A Relevância do surgimento da ONU para as Relações Internacionais

Wellington Pereira Carneiro

49

A ONU, setenta anos depois, para que serve?

Renata de Melo Rosa

87

Governança Global, Regimes e Instituições: mudanças na ONU e sua agenda

Anahi de Castro Barbosa
Lisa Stephane Sousa Barbosa

111

The UN and International Ethics

Kristoffer Lidén

144

Parte 2 – A ONU e sua estrutura

Uma breve apresentação da Organização das Nações Unidas

Caio Bugiato

173

Os órgãos principais e a estrutura da ONU

Andrea Cristina Godoy Zamur

190

O Conselho de Segurança da ONU e os impasses quanto à reforma: dos obstáculos institucionais à falta de coesão do pleito dos emergentes

Cláudia A. Marconi

215

Assembleia Geral: estrutura, força normativa e principais problemas

Mikelli Marzzini Lucas Alves Ribeiro

244

A Organização das Nações Unidas e o Conselho Econômico e Social: apontamentos críticos

Luiz Felipe Brandão Osório

268

O Conselho de Tutela da Organização das Nações Unidas

Fabia Fernandes Carvalho Veçoso

296

**Os 70 anos da Corte Internacional
de Justiça: retrospecto e perspectivas
futuras do principal órgão judiciário
da Organização das Nações Unidas**

Paolo Palchetti
Lucas Carlos Lima
313

O Secretariado da ONU

Flávia de Ávila
354

A ONU e suas agências especializadas

Camila Lippi
389

**O Conselho de Direitos Humanos da
Organização das Nações Unidas**

Jonathan Percivalle de Andrade
421

**Alto Comissariado das Nações Unidas
para os Direitos Humanos nos Setenta
Anos da Organização das Nações Unidas**

Rachel de Oliveira Lopes
445

**A Organização das Nações Unidas
(ONU) e o Sistema *Onusiano*:
(Des)Centralidade, Heterogeneidade
e Desafios Contemporâneos**

Viviane Mozine Rodrigues
Flávia Borges Varejão
472

Parte 3 – A ONU e sua agenda

A ONU e o *Jus Cogens*

Tatyana Scheila Friedrich
Andréa Regina de Moraes Benedetti
496

The UN and Human Rights

Christina M. Cerna
533

O Brasil no Sistema ONU de proteção dos Direitos Humanos

Flávia Piovesan
Akemi Kamimura
564

Os lírios que nascem das leis: a fortificação do Direito Humano ao Desenvolvimento no Sistema Global (ONU) de proteção dos Direitos Humanos

Melina Girardi Fachin
594

A ONU e o Direito ao Desenvolvimento

Silvia Menicucci de O. S. Apolinário
625

A Comissão de Limites da Plataforma Continental e os desafios da ordem legal dos oceanos

Rodrigo Fernandes More
676

**ONU 70 Anos e o Meio Ambiente:
desafios e oportunidades em busca do
Desenvolvimento Sustentável**

Maria Ivanova
Gabriela Bueno
708

**A atuação dos organismos de
proteção de direitos humanos da
ONU frente aos desastres**

Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville
739

**A ONU e a proteção a grupos vulneráveis: órgãos
principais e decisões no século XXI**

Cláudia Giovannetti Pereira dos Anjos
801

**O tratamento dos fluxos migratórios
no âmbito onusiano**

Laís Azeredo Alves
João Carlos Jarochinski Silva
831

**Uma análise da proteção internacional
aos refugiados no âmbito da ONU**

Gustavo da Frota Simões
852

**Os Direitos LGBTI na ONU:
um silêncio que durou 63 anos**

Patricia Gorisch
Victor Mendes
884

A ONU e a Assistência Humanitária

Camila Sombra Muiños de Andrade

André de Lima Madureira

902

Direito Internacional Humanitário na atualidade

Danielle Annoni

Joanna de Angelis Galdino Silva

926

A ONU e a Saúde Global

Deisy Ventura

960

Direitos fundamentais dos territórios não autônomos ou sem governo próprio à luz da Carta das Nações Unidas de 1945

Valerio de Oliveira Mazzuoli

986

A ONU e o Princípio do Patrimônio Comum da Humanidade

Fernando Fernandes da Silva

1022

Atividades Espaciais na ONU

Olavo de O. Bittencourt Neto

1042

A ONU e a Segurança Internacional

Adriana Erthal Abdenur

Eduarda Passarelli Hamann

1073

A Responsabilidade de Proteger (R2P) e a ONU

Larissa Ramina

Bruna Nowak

1119

**O Direito Internacional Penal na
ONU: dos crimes contra a paz aos
crimes contra a humanidade**

Renata Reverendo Vidal K. Nagamine

1164

**A ONU entre projetos de um
Tribunal Penal Internacional**

João Henrique Ribeiro Roriz

1193

A ONU e o terrorismo

Rui Carlo Dissenha

1224

**A Organização das Nações
Unidas, da guerra à guerra**

Thiago Rodrigues

1266

**A construção e desafios do direito à legítima
defesa no Direito Internacional**

Alberto do Amaral Junior

Wagner Artur de Oliveira Cabral

1284

**A propósito dos 70 Anos da ONU:
A Compreensão das Relações Internacionais,
a Segurança Coletiva e o tema das Bases
Militares na América Latina**

Pietro Alarcon

1310

**O Brasil e o Conselho de Segurança da
Organização das Nações Unidas no
contexto Pós-Guerra Fria**

Marcelo M. Viegas
1344

A Cooperação Internacional e a ONU

Gilberto M. A. Rodrigues
Tadeu Morato Maciel
1375

A ONU e os Investimentos

José Augusto Fontoura Costa
Vivian Daniele Rocha Gabriel
1408

Mercocidades, Acordos Regionais e a ONU

Eduardo Biacchi Gomes
Juliana Ferreira Montenegro
1436

Apresentação

A Organização das Nações Unidas (ONU) celebrou em outubro de 2015 seu septuagésimo aniversário. Herdeira da Liga das Nações enquanto tentativa de institucionalizar as relações internacionais, a Organização se tornou a mais universal organização internacional – tanto em termos de participantes (atualmente contando com 193 Estados-membros¹), quanto no que tange às temáticas abordadas.

Formada precipuamente para assegurar a paz e a segurança internacionais após a Segunda Guerra Mundial, a ONU ampliou consideravelmente sua área de atuação, criando uma estrutura alargada ao lado dos cinco órgãos permanentes estabelecidos em seu tratado constitutivo – a Carta de São Francisco.

As análises sobre a ONU não são pacíficas, com elogios e críticas encontrados tanto nos comentários de teóricos quanto práticos das diferentes esferas do “internacional”. Contudo é indiscutível a importância da Organização durante seus pouco mais de 70 anos. Passando pelo imediato pós-guerra, pela Guerra-Fria, pelo pós-Guerra Fria, pela virada do milênio, e pelo mundo pós -11 de setembro, a ONU se manteve relevante no cenário internacional e, ainda hoje, é importante analisar a Organização para se compreender a conjectura político-normativa internacional.

Contribuir com essa análise é o principal objetivo da presente obra. Dividido em 3 partes o livro inicia com textos sobre a ONU e seu contexto, que objetivam analisar do ponto de vista conceitual e de modo abrangente a ONU de maneira inserida em seu entorno. Na sequência a obra traz textos

¹ Cf. dados disponíveis em: <<http://www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html#2000-Present>>.

sobre a ONU e sua estrutura, destacando os aspectos formais e institucionais que delineiam a atuação da Organização. O aspecto político de tal atuação aparece na última parte do livro, intitulada a ONU e sua agenda, e que busca tratar de temáticas eleitas pela Organização para sua atuação².

A obra é composta por uma coletânea de textos escritos por professores, pesquisadores e doutores do Brasil e do exterior. Trata-se de uma iniciativa que busca difundir as ações da ONU no Brasil, a partir da análise de aspectos teóricos e práticos de sua atuação, apontando falhas, avanços e sugestões de melhoria a partir de uma perspectiva multidisciplinar.

A justificativa central para a confecção desta obra é auxiliar com suporte teórico a análise da ONU pela doutrina internacionalista brasileira e demonstrar a relevância da Organização para o cenário internacional contemporâneo. Acredita-se que quanto mais detalhado o conhecimento sobre a ONU entre os internacionalistas brasileiros, maiores as chances de um empoderamento para compreender a Organização e, até mesmo, para aprimorar a possibilidade de escolhas de atuação no cenário internacional.

Contribuir para o avanço da análise de um tema ao mesmo tempo teórico e prático, histórico e atual, e de teoria internacional geral e específico, não é uma tarefa fácil. A presente obra pretende ser um passo inicial nesse sentido, com a divulgação de informações e análises sobre a ONU, demonstrando a constante relevância internacional da Organização.

Os Organizadores

² Os Organizadores gostariam de agradecer a Márcia Maria de Oliveira, Bianca Batista de Melo, Tamires Luz Gabriel, Lisa Stephane Sousa Barbosa, Vitória Soares Santos, Caio Henrique Adams Soares, Jonatha Pandolfo, Giulia Bolzani, Sandro Gorski, Thalita Bastos, João Montanher, Priscila Barbosa, Caroline Canei e Débora Dossiatti de Lima por todo o auxílio.

Parte 1 - A ONU e seu contexto

Antecipando a Organização das Nações Unidas: a ordem jurídica da Liga das Nações como ensaio do Direito Internacional pós-1945

Marcela Benhossi*
Daniel Campos de Carvalho**

Introdução

O acompanhamento dos desdobramentos factuais ao longo da marcha humana permite notar que, vez por outra, momentos históricos importantes são precedidos por tentativas infrutíferas de jaez semelhante. Assim, há casos em que agentes, processos e práticas, que serão fundamentais para a transformação da História no futuro, apresentam-se abertamente, consubstanciando uma manifestação até então incapaz de conseguir completar seus propósitos e destinos. Desta forma, a figura alegórica do “ensaio” serve para aclarar rumos possíveis e desenvolver habilidades. Tal noção auxilia a compreender, por exemplo, de que forma deve ser estabelecida a relação entre os movimentos estudantis de maio de 1968 e a mobilização da sociedade civil nos países do Leste Europeu em 1989¹.

A hipótese que guia o presente texto é a de que o desenvolvimento jurídico patrocinado pela Liga das Nações, durante as décadas de 1920 e 1930, consubstancia um grande ensaio do que seria o Direito Internacional pós-1945.

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).

** Mestre e Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor Adjunto A II da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP).c

¹ ARRIGHI, G.; HOPKINS, T. K.; WALLERSTEIN, I. *Movimientos antisistémicos*. Madrid: Akal, 1999. p.114.

Reconhece-se, dessa forma, uma iniciativa prévia à pretensão de ampla estabilização da sociedade internacional pelo condão jurídico (tão presente na retórica da Organização das Nações Unidas por décadas) e de estabelecimento de um *rule of law* global (algo anterior ao fim da Guerra Fria, mas especialmente forte no decênio posterior)². Esta experiência do período entre as duas grandes guerras mundiais auxilia decisivamente na compreensão das características e dinâmicas do fenômeno jurídico internacional tanto nas décadas seguintes quanto na contemporaneidade – o que justifica o seu resgate para análise, mesmo frente à tradicional leitura historiográfica acerca do rotundo fracasso da Liga das Nações em múltiplos sentidos.

De fato, o pressuposto deste texto é de que não se pode relegar a Liga das Nações à irrelevância acadêmica. Há ao menos três grandes razões que justificam este apontamento. Primeiramente, a inaugural organização intergovernamental com vocação geral e pretensões universais merece atenção científica pelo fato de emblematizar o surgimento da sociedade internacional³ nos termos em que a conhecemos. Ainda que de uma forma ambígua, a Liga das Nações corporifica e evidencia um momento histórico em que padrões normati-

² “Both League of Nations and the United Nations resulted from the efforts to create a rules-based international system, as opposed to the *realpolitik* and *balance-of-power* politics prevalent at the times”. Cf. MARSCHIK, A. Hard Law Strikes back – How the recent focus on the rule of law promotes compliance with norms in International Relations. In: BUFARD, I.; CRAWFORD, J.; PELLET, A.; WITTICH, S. (Orgs.) *International Law between Universalism and Fragmentation – Festschrift in honour of Gerhard Hafner*. Boston – Leiden: Martinus Nijhoff, 2008. p. 66.

³ BULL, H. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

vos e valorativos passam a de fato influenciar decisivamente o comportamento dos atores internacionais nas mais diversas dimensões⁴. Além disso, o advento da Liga das Nações representa a maioria de uma nova espécie de agente das Relações Internacionais. Este movimento de fortalecimento do institucionalismo na arena global pode ser claramente identificado no pós-Primeira Guerra Mundial⁵, produzindo seus efeitos até os nossos dias. Derradeira e consequentemente, se é verdade que a experiência da Liga das Nações abriu espaço e cunhou padrões para uma longa lista de organizações internacionais que vieram posteriormente, há um caso específico que merece deferência reflexiva mais atenta: o fato de as bases institucionais da Organização das Nações Unidas (ONU) estarem presentes na Liga das Nações⁶. Assim, a ONU é fruto de um processo evolutivo – e não revolucionário –, calcado em ideias e instituições pré-existentes⁷.

Assumindo o tripé trazido no parágrafo anterior como pano de fundo para o presente texto, estão postas as condições para a compreensão sobre de que forma se expressa a continuidade entre a ordem jurídica implementada pela Liga das Nações e o Direito Internacional pós-1945. Antes disso, contudo, é fundamental uma

⁴ GORMAN, D. *The emergence of International Society in the 1920s*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

⁵ KENNEDY, D. The move to Institutions. *Cardozo Law Review*, v.8, n.5, abr.1987, p.841-988.

⁶ URUEÑA, R. *Derecho de las Organizaciones Internacionales*. Bogotá: Universidad Los Andes, 2008. p. 115.

⁷ “The UN, in short, was the product of evolution not revolution, and it grew out of existing ideas and institutions (...)”. Cf. MAZOWER, M. *No enchanted palace: the end of empire and the ideological origins of the United Nations*. Princeton: Princeton University Press, 2009. p.17.

nota acerca da importância de se reconhecer o direito como ferramenta de ordenação do plano internacional. É justamente no pós-Primeira Guerra Mundial que o fenômeno jurídico passa a ser reconhecido, de modo mais amplo, como instrumento organizativo das relações para além do Estado nacional – pretendo artefato em prol de uma cruzada civilizatória global⁸. Tal papel relegado ao Direito deriva intimamente do fortalecimento da retórica liberal de depreensão e de prescrição frente ao plano internacional⁹. Valendo-se de certa indiferença entre o político e o jurídico, o discurso universalista representado pela Liga mascarava um desnível no tratamento conferido a metrópoles e colônias na formação da ordem internacional nascente¹⁰. Ainda que desta forma, porém, é imperioso ressaltar que o surgimento da Liga das Nações demarca o reconhecimento do Direito como grandeza internacional de primeiro plano, havendo inclusive apontamentos que contribuem para a interpretação de que este caráter central do Direito Internacional haveria surgido não após a Grande Guerra, mas durante o conflito¹¹.

⁸ Ibid, p.21.

⁹ Isto explica boa parte do apelo ideológico do Direito Internacional no século XX e a possibilidade da sua instrumentalização aos mais diversos fins no período. Vale lembrar, contudo, que a função e a utilidade do ordenamento jurídico internacional tornaram-se controversas já nas décadas seguintes, com o fortalecimento de análises realistas, com a eventual carência de *enforcement* e com os questionamentos alemães à legalidade do Tratado de Versalhes.

¹⁰ KOSKENNIEMI, M. *The Gentle Civilizer of Nations: the rise and fall of International Law 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

¹¹ HULL, I. V.. *A Scrap of Paper. Breaking and Making of International Law during the Great War*. Ithaca e London: Cornell University Press, 2014.

Inquestionavelmente nítida após o fim da Primeira Guerra Mundial, esta nova roupagem do Direito Internacional moderno – em substituição àquela presente desde 1870 – detém claras novidades quanto à amplitude temática e profundidade regulatória, dando novas dimensões horizontais e verticais ao fenômeno jurídico. Um traço fundamental na compreensão deste novo caráter do Direito responde pelo fortalecimento das organizações internacionais intergovernamentais e pela apropriação e utilização por tais instituições do instrumental jurídico¹². Propõe-se, portanto, uma dinâmica de ampla governação internacional pelo referencial normativo, algo até então inexistente em escala global. Tal primado será extrapolado pelo Direito Internacional pós-1945, com alterações de sujeitos, fontes e matérias. Porém, de alguma forma, o escopo, a lógica e a função remetem à ordem jurídica internacional de 1919.

Há de se apontar que a análise defendida nestas páginas da correspondência entre a arquitetura jurídica promovida pela Liga das Nações e o Direito Internacional pós-1945 não é pacífica doutrinariamente. Em uma acepção divergente, a ordem jurídica engendrada pela Liga deve ser entendida como uma experiência encapsulada ao seu momento histórico, extinta com o “fim do Direito Internacional do Entreguerras”¹³. Assim, “1919” teria fracassado já que a tentativa de estruturar um sistema normativo autôno-

¹² “By establishing an international organization, states not only create a new subject of international law but also allow for the impact of the rules emanating from these institutions on states and individuals alike”. Cf. PAULUS, A. L. *The International Legal System as a Constitution*. In: DUNOFF, J.; TRACHTMAN, J. P.. *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 76.

¹³ KOSKENNIEMI, M. *Nationalism, Universalism, Empire: International Law in 1871 and 1919*. New York: Columbia University Press, 2005. p. 45.

mo era altamente vulnerável à crítica teórica e aos eventos mundanos, carecendo de: capacidade legiferante substantiva; utilização generalizada de instrumentos de resolução de controvérsias e grau relevante de *enforcement*¹⁴. Nesta leitura, trata-se de uma ideia que se esgotara ali¹⁵. Como anunciado previamente, este texto espousa compreensão distinta – e os próximos itens explicitarão tais dissonâncias.

Fruto de uma pesquisa ainda em seus passos inaugurais, este capítulo organiza brevemente a narrativa teórica que lhe dá substância e apresenta seus primeiros elementos de checagem da hipótese. Assim, o objetivo específico destas páginas é o de confrontar o postulado inicial da crítica à ordem jurídica do pós-Primeira Guerra Mundial: o da incapacidade do Direito Internacional da época de normatizar de forma abrangente as expectativas dos agentes transnacionais. Isto será feito pela demonstração de que temas centrais da ordem jurídica internacional do pós-1945 já estavam presentes no Direito Internacional do entreguerras.

Desta forma, cabe apontar que a correta compreensão do tema estudado demanda uma inicial exposição do referencial histórico empenhado na análise. Do mesmo modo, há uma rápida explanação acerca da configuração organizacional da Liga das Nações. Em um terceiro momento, há a identificação de uma série de iniciativas atreladas à Liga das Nações, que, graças à roupagem jurídica ou à formatação institucional, antecipam um Direito Internacional mais abrangente e incisivo. Nos apontamentos conclusi-

¹⁴ Ibid, p.45.

¹⁵ “This was the end of an idea of a law that had a distinct method, that was autonomous of State policy, that was like the domestic public law of European societies and that was launched into federalism by the institutions of the League of Nations”. Ibid, p. 45.

vos, haverá a tentativa de estruturar breves perspectivas analíticas com base nos elementos suscitados. É possível notar, portanto, o papel destas páginas como um primeiro tatear de possibilidades e alternativas. Justamente por se tratar de uma trilha ainda em curso, é possível notar pontos a serem avançados no repertório teórico e na utilização de recursos metodológicos – como a falta de consulta mais aprofundada a fontes primárias, por exemplo.

Ademais, uma última ressalva faz-se presente. Normalmente, estudos jurídicos que pretendem explorar a intersecção entre História e Direito engendram – em regra de forma incompleta e insuficiente – análises de supostas tintas arqueológicas, almejando exclusivamente a compreensão dos destinos e desdobramentos do fenômeno jurídico. Tal simulacro tem óbvias limitações, uma vez que são normalmente ignorados rigores, técnicas e abordagens de outra matriz científica. Além disso, perde-se a oportunidade de usar os caracteres do Direito como recurso sintomático de exploração mais ampla de um dado momento histórico. Ainda que cientes destes problemas, as próximas páginas invariavelmente flertam com tal enfoque, para desgosto de seus autores. Cabe ao leitor verificar se de fato tal alerta faz sentido¹⁶.

¹⁶ Para análises acuradas acerca da intersecção entre História e Direito Internacional, cf. KOSKENNIEMI, M.. Why history of international law today?. *Rechtsgeschichte*, n. 4, 2004, p. 61- 66 ; e GALINDO, G. R. B. ¿Para qué estudiar la historia del derecho internacional?. In: URUEÑA, R. (Org.). *Derecho internacional: Poder y límites del derecho en la sociedad global*. Bogotá: Universidad de los Andes - Ediciones Uniandes, 2014. p.3-25.

1. Histórico e evolução da Liga das Nações

Durante o fim do século XIX e o início do século XX, período denominado por Eric Hobsbawm como a Era dos Impérios, a fusão entre a política e a economia fez com que a competição internacional passasse a se modelar em função do crescimento e da competição econômicas¹⁷. O processo de transformação da sociedade alemã observado neste período possibilitou um crescimento demográfico notável de sua população. Ao transformar-se em uma vultosa máquina industrial e abandonar uma orientação anterior essencialmente agrícola, a Alemanha – juntamente com outras nações da Europa central que seguiram, em menor escala, a mesma tendência – criou uma pressão demográfica regional de complexa sustentação, uma vez que esta dependia do pleno funcionamento do setor industrial e de um consequente fluxo intenso de fatores de produção internos e externos. A destruição resultante da Primeira Guerra Mundial, causada em parte por esse voraz apetite europeu por recursos externos e pela exacerbação do nacionalismo no coração da Europa, prejudicou o sistema que sustentava o continente europeu e pôs em perigo a sociedade europeia como um todo¹⁸.

Ao término da Primeira Guerra, as três principais potências aliadas, Estados Unidos da América, Grã-Bretanha e França, encontravam-se em posições notadamente distintas em termos políticos, socioeconômicos e militares. Os franceses haviam lutado pela sua sobrevivência durante a guer-

¹⁷ HOBSBAWM, E. *A era dos extremos: o breve século XX 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 37-38.

¹⁸ KEYNES, J. M. *As consequências econômicas da paz*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. p. 7-16.

ra, passando por um processo extenso de exaustão dos seus recursos financeiros e humanos. No imediato pós-guerra, a falta de confiança na capacidade própria de defender suas fronteiras contra possíveis ataques futuros, engendrados por um inimigo derrotado, dominou a mentalidade dos líderes franceses, cuja preocupação primordial era garantir a mitigação do poder alemão e assegurar uma aliança militar com os demais Estados aliados¹⁹. A Grã-Bretanha, menos afetada pela guerra do que a França, buscava uma nova configuração mundial que pudesse reestabelecer o equilíbrio europeu, com o intuito de recuperar a sua estabilidade econômica perdida durante o conflito²⁰.

Os Estados Unidos haviam transformado sua política de isolamento e entrado no conflito tardiamente, após ataques de submarinos alemães a navios mercantes estadunidenses. Pouco afetados pela guerra, os Estados Unidos construíram um plano de ação para o pós-guerra baseado em um idealismo antitético à *Realpolitik* europeia²¹. Em janeiro de 1918, durante um discurso proferido no Congresso dos Estados Unidos, o então presidente americano Woodrow Wilson apresentou a sua proposta para o mundo pós-Primeira Guerra, que ficaria conhecida posteriormente como “Os Catorze Pontos”. Neste discurso, Wilson propunha, dentre outras cláusulas: a eliminação da diplomacia secreta, a livre navegação, a remoção de barreiras econômicas, a limitação dos armamentos e a devolução da Alsácia-Lorena para a França. Em seu último

¹⁹ KISSINGER, H. A. *Diplomacy*. Nova York: Simon & Schuster, 1994. p. 218-245.

²⁰ MAZOWER, M. *O continente das trevas: a Europa no século XX*. Lisboa: Edições 70, 2014. p. 84-85.

²¹ KISSINGER, H. A. Op. cit., p. 218-245.

ponto, Wilson mencionou pela primeira vez a intenção de criar uma associação de nações com o intuito de assegurar a independência política e a integridade territorial tanto para as grandes potências, quanto para países pequenos²². O ideal wilsoniano reconhecia na criação da Liga a pedra angular na construção de uma nova ordem internacional baseada na igualdade entre os Estados e na centralidade do Direito Internacional²³.

As grandes potências reuniram-se na Conferência de Versalhes entre janeiro e junho de 1919 para discutir os acordos de paz. A Conferência de Paris não contou com a presença das nações derrotadas e da Rússia de Lênin, sendo assim comandada pelas três grandes potências vitoriosas²⁴. Durante as reuniões, foram tratadas questões como as reparações de guerra, a devolução de territórios invadidos durante a guerra, a administração de territórios pertencentes aos antigos impérios dissolvidos com o final da guerra e a configuração de uma nova ordem mundial. Para Keynes, então representante da Coroa Britânica na conferência de paz, Versalhes desencadeou nada mais do que a confecção de ilusões vazias, sustentadas por promessas que ambos os aliados e os alemães sabiam que não valiam o papel sobre o qual foram inscritas²⁵. Nitidamente engendrado com o intuito de subjugar a nação alemã por meios econômicos, os acordos de paz, além de criarem um agudo ressentimento no âmago do povo alemão, não ga-

²² FOSSE, M.; FOX, J. *The League of Nations: from collective security to global rearmament*. Nova York: United Nations, 2012. p. 3-4.

²³ MAZOWER, M. *O continente das trevas: a Europa no século XX*. Op. cit., p. 84-85.

²⁴ KISSINGER, H. A. Op. cit., p. 218-245.

²⁵ KEYNES, J. M. Op. cit., p. XXXIII-XXXVI.

rantiram o seu enfraquecimento, propiciando, ao contrário, o seu fortalecimento estratégico em alguns anos²⁶.

O Tratado de Versalhes, assinado em junho de 1919, trazia em sua Parte I o Pacto da Liga das Nações. Criada como uma organização de preservação da paz na seara internacional, a Liga foi recepcionada com entusiasmo pela sociedade civil internacional. Entretanto, já em 1919, Keynes prenunciava que a Liga, nas mãos dos habilidosos diplomatas europeus, poderia tornar-se um instrumento eficaz de obstrução e postergação, contrariando a ideia difundida na época pelos entusiastas da Liga de que ela funcionaria movida pela opinião pública mundial, e de que, na prática, a opinião majoritária teria um peso decisivo, apesar de sua não constitucionalidade²⁷. Isso se dava especificamente porque o artigo V da Convenção da Liga estabelecia que as decisões em qualquer sessão da Assembleia ou do Conselho exigiriam o estabelecimento do consenso entre todos os membros da Liga nela representados. Os acontecimentos ao longo da década de 1930 confirmariam o temor expressado por Keynes já no nascedouro da nova Organização.

Durante a década de 1920, entretanto, a Liga avançou em diversas áreas, produzindo uma vasta gama de projetos internacionais. A título de exemplo, podemos citar os trabalhos técnicos desenvolvidos no âmbito dos órgãos auxiliares da Liga, notadamente a Organização Econômica e Financeira, a Organização para a Cooperação Intelectual, a Organização da Saúde e a Organização para Comunicações e Trânsito.

Os anos 1930 foram marcados por uma série de eventos que levariam à eclosão da Segunda Guerra Mundial em 1945. A Grande Depressão dos anos 1929-1935 propi-

²⁶ KISSINGER, H. A. Op. cit., p. 245.

²⁷ KEYNES, J. M. Op. cit., p. 179-180.

ciaria um terreno fértil para o ressurgimento de políticas imperialistas, especialmente por parte dos regimes totalitaristas alemão, italiano e japonês²⁸. Segundo Hobsbawm, os fatores que causaram, de maneira concreta, o colapso da ordem pós-1918 foram as agressões realizadas pelas três potências, descontentes com as imposições aliadas e, de maneira ainda mais sintomática, a apatia por parte da Liga das Nações e das grandes potências frente essas ações, que implicavam no desrespeito flagrante aos princípios anunciados no Pacto de 1919²⁹. A inação da Liga frente à invasão da Manchúria pelo Japão em 1931, o fracasso da Conferência para o Desarmamento em 1932 e a não-tomada de medidas efetivas contra a Itália durante a invasão da Etiópia em 1935, são exemplos que patenteiam a tese de que a Liga, apesar de suas inúmeras realizações, foi reconhecida pelos seus membros não como um fórum de realização da segurança coletiva, mas sim como um instrumento para a realização de seus próprios interesses nacionais³⁰.

Desde 1925 a Liga provia à China assistência técnica para a confecção de sua reconstrução econômica. A partir de 1931 todos os órgãos técnicos da Liga encontravam-se envolvidos no processo. A região da Manchúria, que se encontrava sob influência política, econômica e militar do Japão no final da década de 1930, por meio de tratados assinados com a China e com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), configurou-se porta de entrada ideal do ponto de vista estratégico para a expansão japonesa em direção ao continente. Desrespeitando acordos prévios no qual reconhecia a integridade territorial chinesa, os japone-

²⁸ FOSSE, M.; FOX, J. Op. cit., p. 71.

²⁹ HOBBSAWM, E. Op. cit., p. 44-45.

³⁰ FOSSE, M.; FOX, J. Op. cit., p. 71-72.

ses forjaram em 1931 uma situação que serviu de pretexto para a invasão militar da Manchúria, cuja conquista completou-se em 1932 com a criação do protetorado japonês de Manchukuo. Em setembro de 1931, a questão foi levada ao Conselho da Liga pelo governo chinês, resultando em uma resolução ordenando a retirada das tropas japonesas. A recusa do governo japonês em cumprir com as demandas da Liga foi recebida pela Organização e pelas grandes potências com total inação. Paralisado em diversas ocasiões pelo imperativo do consenso, o Conselho conseguiu montar uma comissão responsável pela elaboração de um relatório, posteriormente incorporado em uma resolução da Assembleia, que condenava a criação de Manchukuo como ilegal e previa a cessão do território para o Japão por meio de tratado bilateral. Apesar da aceitação chinesa dos termos do acordo, o Japão votou contra a resolução e declarou sua retirada da Liga, alegando uma incompatibilidade irreversível de opiniões. Para a Liga, a retirada do Japão e a impossibilidade de resolução do conflito configuraram o primeiro grande desastre de sua trajetória, uma vez que se tornava clara a incapacidade da Organização de proteger os seus membros contra agressões externas³¹.

A segunda desilusão emblemática da Liga ocorreu em 1932 com o insucesso da Conferência para o Desarmamento. Altamente antecipada por diversos segmentos da sociedade civil, a Conferência contou com a presença de quase todos os países na época. O contexto da Conferência, não obstante o otimismo que a cercava, era de extrema tensão internacional. O conflito do extremo leste da Ásia, o crescente nacionalismo alemão e a angustiante situação de crise econômica refletiam um cenário demasiado tempestuoso.

³¹ Ibid, p. 72-76.

Em junho, uma série de propostas baseadas no princípio de que os armamentos deveriam ser utilizados apenas em caso de autodefesa foram colocadas diante dos países para apreciação. Rejeitadas pelos governos da França e do Japão e aceita com ressalvas pelo governo Britânico, as propostas não avançaram. Em setembro, após tentativas frustradas de forjar um acordo com os franceses, a Alemanha retirou-se da Conferência afirmando que só voltaria a participar das negociações quando o princípio da igualdade como direito de todos os Estados fosse reconhecido. Com a ascensão de Adolf Hitler ao poder em 1933, a Alemanha retirou-se definitivamente das mesas de negociação e anunciou a sua retirada da Liga, operada imediatamente sem o cumprimento do período de dois anos de aviso prévio³².

A partir de então, a Alemanha de Hitler passou a ter como objetivo primordial a destruição da Liga das Nações. Os acontecimentos nas regiões do Sarre e de Danzig, que passaram do controle da Liga para as mãos do partido nazista no ano de 1935, são emblemáticos neste sentido. A impotência do Conselho diante do rearmamento alemão representaria um golpe intolerável à reputação e à funcionalidade da Liga. O golpe decisivo, entretanto, seria desferido ao largo da crise da Etiópia. Membro da Liga desde 1923, a Etiópia passou a ser alvo de investidas italianas em 1934. O líder etíope, Imperador Haile Selassie, solicitou a assistência da Liga em 1935, sem sucesso. França e Grã-Bretanha esperavam conseguir um acordo com Mussolini e, para tanto, formularam um acordo secreto de desmembramento da Etiópia apresentado aos italianos, que seria

³² Ibid, p. 76-79.

mais tarde vazado para a imprensa. Apesar de ter aplicado algumas sanções econômicas em novembro de 1935, a Liga pouco agiu em defesa da Etiópia. O episódio deixaria claro que a Liga passara a agir de maneira ambígua em consequência de suas fraquezas insuperáveis³³.

A segunda metade da década de 1930 presenciou uma série de eventos de ordem conflituosa. De 1936 a 1939 a Espanha viveu um período de guerra civil, conflito que prenunciaria a cisão ideológica presente na Segunda Guerra. As hostilidades na China continuavam escalando com o passar do tempo. Em 1938, Hitler invadiu a Áustria, completando sua anexação ao território alemão e declarando sua retirada da Liga. Os países Aliados, alarmados com a possibilidade de avanço do comunismo no leste europeu, não ofereceram uma reação aos acontecimentos. Assim reagiram também nas crises da Tchecoslováquia e da Albânia em 1939. Foi somente em 03 de setembro de 1939, durante a invasão nazista à Polônia, que os países Aliados declararam guerra à Alemanha de Hitler, solapando em definitivo a paz pós-1918 e dando início à Segunda Guerra³⁴.

A Liga das Nações, entretanto, não desapareceu imediatamente após o início da guerra. A instituição continuou funcionando até o fim das hostilidades, desaparecendo oficialmente da cena internacional em abril de 1946. Durante o período da guerra, a Liga passou a focar em suas atividades não-políticas, que passaram a ser um fim em si mesmas para a Organização. Ademais, a Liga passou a assumir parte da responsabilidade de planejar e organizar o mundo pós-guerra. Com a criação da ONU

³³ Ibid, p. 80-88.

³⁴ Ibid, p. 93-105.

em outubro de 1945, a Liga encarregou-se de sua própria dissolução, ocorrida oficialmente em abril de 1946³⁵.

2. A estrutura institucional da Organização

O Pacto da Liga das Nações, composto por 26 artigos e incorporado ao longo do texto do Tratado de Versalhes, entrou em vigor em 10 de janeiro de 1920. Assinado em 1919 por 32 Estados, o Pacto estabelecia em suas cláusulas preambulares o princípio da paz e da segurança como força motriz da cooperação internacional, que deveria fundar-se em relações fundamentadas sobre a justiça e a honra. Nascia assim, intrincado ao espírito da Liga, o princípio da segurança coletiva universal. Ademais, reconhecia-se no Direito Internacional a regra de conduta efetiva dos Governos, declarando imperativo o respeito a todas as obrigações postuladas nos Tratados internacionais.

Os sete primeiros artigos do Pacto estipulavam a estrutura que seria adotada pela Organização e esclareciam as funções dos principais órgãos da instituição. Em seu artigo 1º, o Pacto anunciava os membros fundadores da Liga, quais sejam os 32 países signatários e os 13 que permaneceram neutros durante a Primeira Guerra Mundial, e determinava que qualquer país poderia se tornar membro da Organização desde que tivesse sua candidatura aprovada por dois terços da Assembleia e desse garantias efetivas de sua sincera intenção de observar os compromissos presentes no Pacto. Já era prevista também a possibilidade de um Membro solicitar a sua retirada da Liga, sendo-lhe estipulado um aviso prévio de dois anos. A ação da Liga seria exercida por dois órgãos, a Assembleia e o Conselho, que seriam auxiliados por um Secretariado permanente.

³⁵ Ibid, p. 107-122.

A Assembleia era composta por até três representantes de cada um dos Membros da Liga. Cada Membro usufruía de apenas um voto, independentemente de seu peso político, econômico ou demográfico. O Conselho, por sua vez, era formado por um representante de cada uma das principais potências aliadas e associadas (França, Itália, Japão, Estados Unidos da América e Império Britânico), assim como representantes de outros quatro Membros da Liga que seriam designados pela Assembleia em um sistema de rotação. Deste modo, o Conselho possuía em sua primeira configuração nove membros, sendo já presente na letra do Pacto a possibilidade de modificação do número de membros pela Assembleia. O escopo de ambos os órgãos se estendia a toda questão que entrasse na esfera de atividade da Liga ou que afetasse a paz do mundo. As decisões nos dois corpos seriam tomadas pela unanimidade dos Membros da Liga representados nas reuniões, exceto em questões procedimentais, que seriam decididas através do sistema majoritário. A Assembleia era responsável pela confecção de resoluções em assuntos específicos e pela adoção do orçamento da Liga e de suas instituições autônomas, ao passo em que o Conselho era encarregado da decisão final.

A Liga contava ainda com um Secretariado permanente que trabalhava em sua sede. Formado por um Secretário Geral, secretários e demais pessoal necessário, o Secretariado era responsável pela continuidade das atividades entre as sessões do Conselho ou da Assembleia. Tratava-se, portanto, de uma administração a serviço do interesse geral da comunidade internacional, cuja função era se preparar para executar as decisões tomadas pelos outros dois órgãos. O Secretário Geral era apontado pelo Conselho, sendo neces-

sária a aprovação pela maioria da Assembleia para a sua nomeação. O secretariado era apontado e comandado pelo Secretário Geral. Suas tarefas abrangiam desde funções técnicas, como a tradução de documentos, até a participação direta em iniciativas empreendidas pelo Secretário Geral. Seus oficiais passavam por um processo de “desnacionalização” para que adquirissem um senso de objetividade no exercício de seu ofício³⁶.

Além de seus três órgãos basilares, a Liga contava ainda com o trabalho de instituições auxiliares. Desde os primeiros passos da Liga, a Assembleia e o Conselho proporcionaram, por meio de resoluções, a criação de determinadas comissões técnicas, escritórios e institutos, cujas funções eram prover assistência técnica para as discussões temáticas sucedidas nos órgãos principais da Organização e assessorar os Membros na efetivação de seus deveres. Em alguns casos, a criação de determinadas instituições fora estabelecida já no Tratado de Versalhes ou em acordos distintos. Essas instituições auxiliares podem ser divididas em duas categorias: quatro organizações técnicas da Liga das Nações (a Organização da Cooperação Intelectual, a Organização da Saúde, a Organização para Comunicações e Trânsito, e a Organização Econômica e Financeira); e as comissões consultivas. Estas últimas trabalhavam sobre temáticas específicas como a proteção de grupos vulneráveis, a questão do ópio e o assunto dos mandatos da Liga³⁷.

Uma iniciativa independente da Liga que possuía laços legais e administrativos com a Organização era a Cor-

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid, p. 14.

te Permanente de Justiça Internacional (CPJI). Tal tribunal consubstancia tema central para o reconhecimento das linhas de continuidade entre a ordem jurídica internacional de 1919 e o Direito Internacional pós-1945. Apesar disso, a CPJI não será aqui analisada de forma vertical por fugir do escopo pretendido pelo presente texto. Neste momento, há uma análise de pertinência da abrangência temática das normas jurídicas dos dois momentos históricos estudados. A questão acerca da utilização generalizada de instrumentos de resolução de controvérsias, outro ponto recorrente na comparação entre as experiências jurídicas dos períodos em tela, merece reflexão autônoma a ser empreendida em outra oportunidade.

Ainda assim, há de se apontar que a CPJI, herdeira dos ideais presentes nas duas Conferências da Paz, realizadas em Haia em 1899 e 1907, teve sua criação prevista no artigo 14 do Pacto da Liga. Segundo o Pacto, o Conselho deveria criar uma corte cujo escopo abrangesse todas as contendas de caráter internacional submetidas a si pelas partes envolvidas. A CPJI poderia ainda emitir pareceres consultivos sobre qualquer desavença ou assunto apresentados a si pelo Conselho ou pela Assembleia. Em fevereiro de 1920, o Conselho convocou uma Comissão composta por dez juristas de diferentes nacionalidades, encarregados de preparar um plano que servisse de base para o projeto que seria submetido aos membros da Liga. Aprovado durante a segunda reunião da Assembleia em dezembro de 1920, o Estatuto da nova corte previa uma composição de quinze juízes eleitos pela Assembleia e

pelo Conselho da Liga. Sua estrutura seria adotada pela sua predecessora, a Corte Internacional de Justiça, criada em 1945 após a sua dissolução³⁸.

3. As linhas de continuidade entre a ordem jurídica da Liga das Nações e o Direito Internacional após o advento da ONU

O intenso atrelamento ao funcionamento e à dinâmica das organizações intergovernamentais talvez seja o traço mais marcante do desenvolvimento do Direito Internacional ao longo de grande parte do século XX³⁹. Tal associação alterou decisiva e radicalmente a estrutura e a função do conjunto de normas jurídicas do âmbito transnacional, tornando viável inclusive o estabelecimento de um espectro de disputa na utilização e na ressignificação do próprio Direito Internacional⁴⁰. O fato de o entrecruzamento entre o fenômeno jurídico e as organizações intergovernamentais poder ser claramente demarcado historicamente ao término da Primeira Guerra Mundial permite estudar os avanços e alterações recíprocas ao longo das décadas seguintes – e vislumbrar os desdobramentos oriundos deste entroncamento.

Não é raro encontrar escritos que defendam traços de excepcionalidade no Direito Internacional pós-1945, reco-

³⁸ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *The Permanent Court of International Justice 1922-2012*. Haia: Organização das Nações Unidas, 2012. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/pcij/serie_other/cpij-pcij.pdf>.

³⁹ PAULUS, A. L. Op. cit., p. 76.

⁴⁰ Mesmo que isto possa ser reconhecido ainda no século XIX segundo alguns autores, o advento da Liga das Nações teve um papel fundamental em tal sentido (cf. LORCA, A. B. *Mestizo International Law: A Global Intellectual History: 1842-1933*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.).

nhecendo-o como uma experiência inovadora caracterizada por elementos até então inéditos, como a possibilidade de finalmente expressar valores universais⁴¹ ou de promover ampla repercussão institucional e fiscalizatória⁴². Todavia, o traço mais propalado do período talvez diga respeito à abrangência temática experimentada pelo fenômeno jurídico internacional a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Com efeito, a produção normativa passa a abordar novos assuntos e áreas, demonstrando uma exuberante cepa de matérias e enfoques – o que leva à reflexão sobre o impacto nas características, no funcionamento e no escopo do próprio fenômeno jurídico. São famosos neste tocante os apontamentos acerca do desenvolvimento de um verdadeiro “direito de cooperação” no âmbito internacional, para além do westfaliano “direito de coexistência”⁴³.

Neste ponto, mostra-se interessante notar como a reabilitação e o reconhecimento do Direito Internacional como instância fundamental da reorganização do plano transnacional foram viabilizados: pela retórica da descon sideração do legado então recente do próprio Direito Internacional. Em um movimento muito próximo ao ocorrido no processo de desconstrução pública da Liga das Nações como condição para a afirmação da ONU⁴⁴, a ordem jurídica internacional do pós-1919 passou a sofrer críticas agudas quanto à produção, propriedade, aplicação e efi-

⁴¹ ALLOTT, P. The concept of International Law. *European Journal of International Law*. n. 10, 1999, p. 41.

⁴² AMARAL JÚNIOR, A. *Curso de Direito Internacional*. São Paulo: Atlas, 2012.

⁴³ FRIEDMANN, W. *Mudança da estrutura do direito internacional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964.

⁴⁴ KENNEDY, D. Op. cit., p. 859.

cácia de seus principais documentos⁴⁵. A linha condutora de tais questionamentos era dada pelo rechaço valorativo-teórico-ideológico à própria compreensão liberal sobre o papel do Direito Internacional no fim da Primeira Guerra Mundial⁴⁶, dando origem à proposta de uma roupagem jurídica com outras características nos anos seguintes.

De fato, o Direito Internacional da ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial ganhou traços evidentes de uma maior deferência à tradição realista de compreensão do plano global. Para ficarmos em apenas dois emblemáticos exemplos de concessão à *realpolitik* vigente, há de se considerar a) as previsões da Carta de São Francisco, tanto no tocante ao advento da ONU estar adstrito à ratificação do tratado pelas potências vencedoras do conflito mundial, quanto na disciplina do recurso ao veto no funcionamento do Conselho de Segurança e b) a opção pelo fracionamento do documento responsável por dotar de *enforcement* os compromissos internacionais de respeito aos direitos humanos em duas convenções – o “Pacto de Direitos Cíveis e Políticos” e o “Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, ambos de 1966.

Tais mudanças realmente consubstanciam um importante novo traço, mas não expressam uma transforma-

⁴⁵ Cf. a Introdução deste capítulo.

⁴⁶ Uma entre várias passagens emblemáticas que ilustram esta identificação é a seguinte “*The purpose of the League is to make international law the actual rule of conduct to the end that international order may be maintained. To accomplish this purpose it adopts certain sanctions which will be used as last resort, but the desire for order as expressed by the public opinion of the world is the true and ultimate force which will sustain the League in its effort to maintain order through international law*”. Cf. HARLEY, J. E. *The League of Nations and the new International Law*. London: Oxford University Press, 1921. p. 7.

ção revolucionária na estrutura e objetivos do Direito Internacional. É a mesma situação identificada, por exemplo, na ampliação dos mecanismos de fiscalização normativa e de aplicação do direito do período inaugurado em 1919 para o cenário pós 1945⁴⁷. De forma semelhante, ainda que se reconheça que o alargamento temático é um dos traços constantes a caracterizar o desenvolvimento do Direito Internacional no século XX, é possível também sustentar que não ocorreu uma aguda reinvenção da arquitetura e da função do Direito Internacional na passagem da ordem do período Entreguerras para o cenário normativo pós-1945.

Nota-se, portanto, que a matriz jurídica cunhada na sequência de 1919 está claramente presente nas décadas da segunda metade do século XX. Assim, da mesma forma como ocorre nas análises comparativas envolvendo a Liga das Nações e a ONU, a defesa de continuidade jurídica entre os dois momentos históricos (ainda que haja uma nítida distinção de tom) pode ser feita de várias formas metodológicas e enfoques investigativos. Dentro da comentada proposta e dos já expressos limites deste texto, cabe apresentar um breve e panorâmico arrazoado de iniciativas que comprovam o objetivo destas páginas: demonstrar como a amplitude temática da ordem jurídica da Liga das Nações funcionou como uma verdadeira incubadora de regimes internacionais que encontrariam a maioria nos anos da ONU. Assim, o advento de vários proto-regimes entre 1919 e 1939 consubstanciam um verdadeiro ensaio geral do que seria o Direito Internacional contemporâneo.

Deste modo, sem quaisquer pretensões exaurientes, pode-se reconhecer aspectos na ordem jurídica da Liga

⁴⁷ Para uma compreensão mais clara, há de resgatar a discussão do tema no trecho introdutório desta pesquisa.

das Nações que condicionaram e formaram o cenário jurídico atualmente vigente especialmente no tocante:

- a) ao comércio internacional. Pilares organizacionais da área já estavam presentes desde o documento fundante da Liga das Nações, onde é possível reconhecer o primado do multilateralismo e o princípio da não-discriminação (artigo 23 (5))⁴⁸. Da mesma forma, pode-se localizar neste período a aceitação de tratamento comercial diferenciado em situações excepcionais e o início da regulação internacional sobre certas *commodities*⁴⁹, entre outras inovações⁵⁰.
- b) a minorias e direitos humanos. A Liga atuou de modo pujante na arbitragem de conflitos locais resultantes da Grande Guerra, desempenhando papel fundamental na proteção de minorias nacionais europeias perseguidas pelos seus próprios Estados, por meio da promoção de tratados internacionais versando sobre a temática⁵¹ - os “direitos especiais das minorias” almejavam garantir a

⁴⁸ Neste mesmo sentido “Three positive and lasting developments occurred during the period between the two world wars, despite or possibly as a result of, the depression, the international economic volatility of the times and the absence of a genuine consensus on international economic relations. These developments were 1) the refurbishment of the ideas and concepts of non-discrimination and multilateralism; 2) the honing of commercial treaty language and the foundations of a bold new order and 3) the foundation of a ‘bold’ new world order” Cf. WEISS, F. The principle of non-discrimination in International Economic Law: A conceptual and historical sketch. In: BUFFARD, Isabelle; HAFNER, Gerhard (Orgs). *International Law Between Universalism and Fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*. Leiden – Boston: Martinus Nijhoff, 2008. p. 279-280.

⁴⁹ SCHRIJVE, N. *Development without Destruction: The UN and Global Resource Management*. Blomington: Indiana University Press, 2010. p.22.

⁵⁰ Cf., por exemplo, CLAVIN, P. P. *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

⁵¹ FOSSE, M.; FOX, J. Op. cit., p. 14-42.

preservação de aspectos étnicos, culturais e linguísticos, havendo neste sentido inclusive mecanismos de petição individual frente a violações. Ainda que a experiência da ONU seja mais restrita neste tema específico do que o ordenamento da própria Liga das Nações⁵², a experiência de proteção das minorias influenciou decisivamente a sedimentação e o reconhecimento da importância de um sistema internacional de proteção de direitos humanos do pós-1945⁵³. Ademais, diversos temas incontornáveis de direitos humanos foram abordados internacionalmente de perspectivas inéditas ou pela primeira vez a partir da atuação de distintos nichos da estrutura institucional da Liga. É neste âmbito que devemos considerar os esforços atinentes aos direitos das mulheres⁵⁴, tráfico de pessoas⁵⁵ e direito à saúde⁵⁶, entre outros. Derreadeira, dentro desta grande área da proteção dos indivíduos de maior vulnerabilidade, impossível não comentar os trabalhos entabulados pela Liga na construção de um conjunto de iniciativas normativas e ins-

⁵² MAZOWER, M. *No enchanted palace: the end of empire and the ideological origins of the United Nations*. Op. cit., p. 23-27.

⁵³ Para o entendimento de como se deu esta complexa passagem, consultar MAZOWER, M. *Tre Strange Triumph of Human Rights 1933-1950*. *The Historical Journal*, n.47, v. 2, 2004, p. 379-398.

⁵⁴ EISENBERG, J. *The Status of Women: A Bridge from the League of Nations to the United Nations*. *Journal International Organizations Studies*, v. 4, n. 2, 2013, p.8-23.

⁵⁵ Como comprova, entre outras iniciativas, a confecção no âmbito da Liga da “Convenção Internacional para Supressão do Tráfico de Mulheres e Crianças” de 1921.

⁵⁶ Para compreensão do alcance do tema à época, vide o emblemático relato de WEINDLING, P. *As origens da participação da América Latina na Organização de Saúde da Liga das Nações, 1920 a 1940*. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 13, n. 3, jul.-set. 2006, p. 555-70.

titucionais relativas a refugiados e apátridas⁵⁷ – que seguiriam sendo objetos de atuação da ONU.

c) ao uso da força no plano internacional. Durante a quinta reunião da Assembleia da Liga entre setembro e outubro de 1924, o foco dos trabalhos residiu na preparação das condições necessárias para a paz e o desarmamento. Procurava-se o estabelecimento de um princípio triplo: arbitrariedade, segurança e desarmamento. A noção era de que a arbitragem levaria à segurança que, por sua vez, levaria ao desarmamento. Para isso, foi criado o Protocolo de Genebra que, por oposição britânica, não seria recebido com consenso. Em 1925, os chamados Tratados de Locarno foram acordados entre Alemanha, França, Reino Unido, Itália e Bélgica. Registrados pela Liga, os tratados continham em seu espírito a ideia presente no Pacto de Genebra de que a arbitragem deveria ser o meio de resolução de conflitos imperante nas relações entre os países. O “espírito de Locarno” possibilitou a entrada da Alemanha na Liga em 1925. Dentro da mesma perspectiva principiológica, foi assinado em agosto de 1928 o Pacto Briand-Kellogg, instrumento jurídico internacional advindo de uma iniciativa franco-americana, estabelecendo a obrigação do uso exclusivo de meios pacíficos de resolução de conflitos e rechaçando o exercício da guerra⁵⁸. É do espólio destas iniciativas (exitosas ou fracassadas) da ordem jurídica do pós-1919 que o sistema de segurança coletiva atualmente existente retira grande parte de suas características (ainda que com certos traços peculiares). As-

⁵⁷ Como ilustram de maneira simbólica a atuação do Alto-Comissariado e o advento do passaporte Nansen, respectivamente.

⁵⁸ Para um resgate histórico do processo evolutivo do tema, SOARES, G. F. S.. Legitimidade de uma Guerra preventiva em pleno 2003?. *Política Externa*, v. 12, n. 1 p. 5-30. jun.-jul.-ago. 2003, p. 5-30.

sim, pode-se afirmar que o período da Liga das Nações é um segundo estágio na consolidação do regramento internacional acerca do uso da força – o qual encontraria o seu substituto na terceira e mais bem acabada versão do sistema ONU – como bem demonstram os documentos citados neste parágrafo e o próprio Pacto da Liga.

d) à proteção do trabalhador. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) pode ser considerada como o primeiro corpo técnico da Liga das Nações. Apesar de manter laços legais com a Liga, a OIT dispunha de estrutura própria e poderiam filiar-se a ela países não Membros da Liga. Preocupados com a justiça social, os autores incorporaram ao Pacto da Liga, em seu artigo 23, a necessidade dos Membros esforçarem-se por assegurar e manter condições de trabalho equitativas e humanas para o homem, a mulher e a criança nos seus próprios territórios e, com esse fim, fundarem e sustentarem as organizações necessárias. Assim como a Liga das Nações, a OIT era dividida em três órgãos: a Conferência, o Corpo Administrativo e o Secretariado. Seu caráter exclusivo manifestava-se de forma pronunciada no seu sistema representativo – que abarcava não só os Governos, mas também representantes de organizações empregatícias e sindicais⁵⁹. No período de funcionamento da Liga das Nações, a atividade legiferante da OIT promoveu variados diplomas normativos, dos quais os mais emblemáticos certamente são as dezenas de convenções internacionais sobre os mais diversos temas envolvendo as atividades laborais.

e) à tutela e à administração de territórios. Problema provindo da Grande Guerra, a questão da administração das antigas colônias e territórios pertencentes aos impérios que não sobreviveram à guerra foi um tema extensiva-

⁵⁹ SECRETARIADO DA LIGA DAS NAÇÕES. *The League of Nations: a pictorial survey*. Genebra: Liga das Nações, 1929.

mente abordado pela Liga durante a década de 1920. As ex-colônias africanas do Império Germânico, em especial, exprimiam um cenário de confrontação entre as grandes potências vencedoras. Em meio ao alicerce da Liga, foram criados três tipos de mandatos dentro dos quais foram encaixados todos os territórios em questão, que seriam distribuídos posteriormente entre as grandes potências⁶⁰. Mesmo frente à pertinência de inúmeras críticas quanto aos efeitos concretos deste arranjo institucional e à retórica do Direito Internacional como “instrumento civilizador”, fato é que a experiência da Liga das Nações serviu como antessala para o tratamento *onuesco* sobre o tema – o qual contribuiria decisivamente para o processo de descolonização na segunda metade do século XX. Talvez a principal herança tenha sido a constatação de que houve um equívoco no estabelecimento de uma relação direta entre a condução dos mandatos e o Conselho da Liga – o que acarretou o cruzamento das agendas política e administrativa nos temas correspondentes⁶¹. Com base nesta experiência, a Carta de São Francisco adotou outro formato institucional.

Estes são apenas alguns dos exemplos de áreas temáticas abordadas pela ordem jurídica de 1919 com nítida repercussão no Direito Internacional pós-1945 – sendo possível apontar outros casos de identidade, como evidenciam, entre tantos outros, os trabalhos da Liga das Nações sobre um eventual processo integracionista na Europa. Assim, o aparato material em tela é mais do que suficiente para apontar que a maioria dos principais bens jurídicos reputados como centrais pelo Direito Internacional da segunda metade do século XX já tinha ressonância na ordem jurídica de 1919 em maior ou menor grau.

⁶⁰ FOSSE M.; FOX, J. Op. cit., p. 43-48.

⁶¹ URUEÑA, R. Op. cit., p. 114.

Conclusão

Há uma passagem emblemática de Paul Kennedy acerca das preocupações vigentes durante os estertores da Segunda Guerra Mundial quanto aos possíveis perigos de a ONU replicar os defeitos da Liga das Nações: uma instituição “muito democrática e muito liberal”⁶². Mais de 70 anos após o advento da Carta de São Francisco, não é impreciso apontar que a regra foi a existência de linhas de continuidade entre as duas organizações. No campo do Direito, por exemplo, esta contiguidade foi evidente, tendo a ordem jurídica internacional da Liga das Nações um papel primordial na compreensão do alcance do Direito como instrumento central da organização das Relações Internacionais ao longo do século XX.

O Direito do período *Entreguerras* foi responsável por apresentar discussões fundamentais quanto à natureza das normas de governança do plano internacional, à existência de sistematicidade deste corpo normativo e à eficácia destes mesmos comandos frente à realidade. No presente capítulo apenas demos azo ao primeiro ponto mencionado – uma vez que esta é uma reflexão em seus estágios iniciais –, opção que não significa a desconsideração da relevância dos outros dois elementos fundamentais mencionados.

Assim, após discutir-se a evolução histórica e os caracteres da estrutura institucional da Liga das Nações, este trabalho reconheceu áreas emblemáticas de clara correspondência entre as ordens jurídicas internacionais de 1919 e do pós-1945: a) comércio internacional; b) minorias e direitos humanos; c) uso da força no plano internacional; d) prote-

⁶² KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man: The Past, Present and Future of the United Nations*. London – New York: Penguin, 2007. p. 27.

ção ao trabalhador e e) tutela e administração de territórios. É possível notar que todos deram origens a regimes internacionais específicos, com repercussões fáticas evidentes e, em alguns casos concretos, até contradições e colisões entre tais subsistemas. Ter em perspectiva a matriz histórica comum no Direito Internacional do Entreguerras pode ser útil na construção da resolução de choques entre tais regimes.

Referências

ALLOTT, Philip. The concept of International Law. *European Journal of International Law*. n. 10, p.31-50, 1999.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional*. São Paulo: Atlas, 2012.

ARRIGHI, Giovanni; HOPKINS, Terence K.; WALLERSTEIN, Immanuel. *Movimientos antisistémicos*. Madrid: Akal, 1999.

BULL, Hedeley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *The Permanent Court of International Justice 1922-2012*. Haia: Organização das Nações Unidas, 2012.

CLAVIN, Patricia P. *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

EISENBERG, Jaci. The Status of Women: A Bridge from the League of Nations to the United Nations. *Journal International Organizations Studies*, v.4, n.2, p. 8-23, 2013.

FOSSE, Marit; FOX, John. *The League of Nations: from collective security to global rearmament*. Nova York: United Nations, 2012.

FRIEDMANN, Wolfgang. *Mudança da estrutura do direito internacional*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1964.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. ¿Para qué estudiar la historia del derecho internacional?. In: URUEÑA, René (Org.). *Derecho internacional: Poder y límites del derecho en la sociedad global*. Bogotá: Universidad de los Andes - Ediciones Uniandes, p. 3-25, 2014.

GORMAN, Daniel. *The emergence of International Society in the 1920s*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

HARLEY, John Eugene. *The League of Nations and the new International Law*. London: Oxford University Press, 1921.

HOBBSBAWM, Eric J. *A era dos extremos: o breve século XX - 1914-1991*. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HULL, Isabel V. *A Scrap of Paper. Breaking and Making of International Law during the Great War*. Ithaca e London: Cornell University Press, 2014.

KENNEDY, David. The move to Institutions. *Cardozo Law Review*, v.8, n. 5, p.841-988, abr. 1987.

KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man: The Past, Present and Future of the United Nations*. London – New York: Penguin, 2007.

KEYNES, John M. *As consequências econômicas da paz*. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

KISSINGER, Henry A. *Diplomacy*. Nova York: Simon & Schuster, 1994.

KOSKENNIEMI, Martti. *The Gentle Civilizer of Nations: the rise and fall of International Law 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

_____. Why history of international law today?. *Rechtsgeschichte*, n. 4, p. 61- 66, 2004.

_____. *Nationalism, Universalism, Empire: International Law in 1871 and 1919*. New York: Columbia University Press, 2005.

LORCA, Arnuf Becker. *Mestizo International Law: A Global Intellectual History: 1842-1933*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

MARSCHIK, Axel. Hard Law Strikes back – How the recent focus on the rule of law promotes compliance with norms in International Relations. In: BUFARD, Isabelle; CRAWFORD, James; PELLET, Alain; WITTICH, Stepham (Orgs.) *International Law between Universalism and Fragmentation – Festschrift in honour of Gerhard Hafner*. Boston – Leiden: Martinus Nijhoff, p. 62-84, 2008.

MAZOWER, Mark. *No enchanted palace: the end of empire and the ideological origins of the United Nations*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

_____. *O continente das trevas: a Europa no século XX*. Lisboa: Edições 70, 2014.

_____. The Strange Triumph of Human Rights 1933-1950. *The Historical Journal*, n. 47, v. 2, p. 379–398, 2004.

PAULUS, Andreas L. The International Legal System as a Constitution. In: DUNOFF, Jeffrey; TRACHTMAN, Joel P. *Ruling the World? Constitutionalism, International Law and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 69-112, 2009.

SCHRIJVE, N. *Development without Destruction: The UN and Global Development*. Bloomington: Indiana University Press, 2010.

SECRETARIADO DA LIGA DAS NAÇÕES. *The League of Nations: a pictorial survey*. Genebra: Liga das Nações, 1929.

SOARES, Guido Fernandes Silva. Legitimidade de uma Guerra preventiva em pleno 2003?. *Política Externa*, v.12, n. 1, p. 5-30, Jun.-Jul.-Ago. 2003.

URUEÑA, René. *Derecho de las Organizaciones Internacionales*. Bogotá: Universidad Los Andes, 2008.

WEINDLING, Paul. As origens da participação da América Latina na Organização de Saúde da Liga das Nações, 1920 a 1940. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, v. 13, n. 3, p. 555-70, jul.-set. 2006.

WEISS, Fried. The principle of non-discrimination in International Economic Law: A conceptual and historical sketch. In: BUFFARD, Isabelle; HAFNER, Gerhard (Orgs.) *International Law Between Universalism and Fragmentation: Festschrift in Honour of Gerhard Hafner*. Leiden – Boston: Martinus Nijhoff, 2008.

A Relevância do Surgimento da ONU para as Relações Internacionais

Wellington Pereira Carneiro*

Introdução

A relevância da Organização das Nações Unidas (ONU) para as relações internacionais só pode ser entendida num contexto histórico, a partir da consolidação dos estados nacionais como unidade organizativa predominante das comunidades humanas, do direito e da economia. Por outro lado, este processo vem carregado, historicamente, de um rastro de violência como um elemento constante no marco das relações entre estas estruturas sociais.

A ONU surge de uma decisão dos próprios estados, conscientes de seu poder intrínseco de destruição mútua, para criar regras de convivência num contexto, do começo do século XX, onde a guerra e a destruição massiva de seres humanos e infraestrutura fogem ao controle da ordem mundial estabelecida e dos acordos de relacionamento e defesa de interesses entre os estados nacionais. Este processo, no entanto, se gesta de forma lenta, devendo suas raízes ao processo de consolidação dos estados como pressupostos organizativos e, no humanismo que surge no pe-

* Advogado. Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Oxford. Mestre em Direito Internacional Público pela Universidade “*Drujby Narodov*” em Moscou. Ex-professor da Univap – SP e UniCeub - Brasília. Serviu como Oficial do Alto Comissariado da ONU para refugiados no Brasil, Camarões, Sudão e na Ásia Central. Atualmente é Chefe do escritório do ACNUR em Buenaventura na Colômbia.

ríodo iluminista como gérmen ideológico para o ideal da constituição de uma grande comunidade de entendimento mundial, que evitasse novos holocaustos e novas guerras mundiais. A Carta de São Francisco é transparente e clara na gênese de seus propósitos.

Nós, os Povos das Nações Unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na igualdade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla¹.

A carta vem para evitar a guerra e assim preservar a dignidade humana, por meio do Direito Internacional e promover o desenvolvimento.

1. Nações desunidas e em confronto – Os antecedentes da ONU

Mais recentemente podemos traçar os antecedentes da ONU no período das guerras religiosas quando os estados nacionais soberanos se firmam como única unidade

¹ Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945: Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 13 de junho de 2015.

organizativa reconhecida no sistema internacional. O consenso em torno dos Estados surge no processo de pacificação quando os estados nacionais soberanos ganham um contorno jurídico transfronteiriço com a firma da Paz de Westfália para pacificar a Europa dilacerada pelas guerras religiosas (1525 – 1648).

A Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) havia sido extremamente destrutiva particularmente na Alemanha, principal palco das hostilidades, onde pilhagens e massacres cometidos por exércitos mercenários provocou a perda de entre 20 a 50% da população em determinadas áreas. A França, dividida entre católicos e protestantes, então conhecidos como huguenotes, conheceu o massacre destes na noite de São Bartolomeu, que começou em Paris (1572) e se expandiu para todo o país. O banho de sangue dos conflitos religiosos na Europa só foi contido com a Paz de Westfália. Este acordo adota uma série de disposições, entre as quais o princípio de soberania do qual decorre a não intervenção dos assuntos internos e, a liberdade religiosa, segundo o qual a conversão de um soberano não afetaria a religião da maioria do povo².

No entanto este estado soberano que surge da Paz de Westfália não tinha um propósito definido, era apenas uma unidade em torno de seu soberano. O iluminismo lhe dá um propósito e um fim como sociedade.

2. O Renascimento e suas Ideias Políticas

O Iluminismo foi o berço de ideias importantes que aparecem na origem dos princípios das Nações Unidas;

² CARNEIRO, Henrique. *A Guerra dos Trinta Anos*. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *História das Guerras*. São Paulo: Editora Contexto, 2011.

a ideia de direitos humanos e a deslegitimação da guerra, sobretudo os excessos de violência durante os conflitos armados. Immanuel Kant, com suas obras sobre os “*imperativos categóricos*” e a “*A Paz Perpétua*” contribuiu notoriamente tanto a uma tendência quanto à outra³. Particularmente nos imperativos categóricos se expressa a ideia das pessoas como fins e nunca como meios. Esta aparece como um fundamento da ideia de direitos humanos fundamentais, que posteriormente se afirmarão como princípios que não admitem exceções nem são derogáveis no sistema de direitos humanos. Jean Jacques Rousseau (*O Contrato Social*, 1762) e Emeric de Vattel (*Direito das Gentes*, 1758) foram os doutrinadores que, no marco de interpretações humanistas, afirmaram que a guerra deve se limitar aos militares e poupar a população civil. Ambos rejeitaram a hipótese da guerra justa e sua legitimidade em virtude da “razão soberana dos Estados”⁴. Rousseau nas críticas que elaborou sobre a obra de Abbé de Saint Pierre, que aborda a possibilidade de paz perpétua na Europa tenta se afastar da tendência utópica deste e encontrar formas viáveis de manter a paz⁵. As ideias iluministas resultaram nos primeiros documentos estabelecendo direitos humanos fundamentais na história, começando pela Inglaterra, a lei de *Habeas Corpus* de 1679, e a *Bill of Rights*, promulgada em 1689. O desenvolvimento da ideia de direitos e garantias individuais desemboca nas Declarações de Direitos; a “Declaração de Independência” dos Estados Uni-

³ KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua*. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: Ed L&PM, 2008.

⁴ DEYRA, Michel. *Direito Internacional Humanitário*. Lisboa: Ed. Procuradoria Geral da República - Gabinete de Documentação e Direito Comparado, setembro 2001.

⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Rousseau e as Relações Internacionais*. Brasília: Editora UnB, FUNAG, IPRI, 2003.

dos de 1776 e a “Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão” na França revolucionária de 1789.

3. A Revolução Industrial

Por outro lado, a dimensão social dos direitos humanos se gesta com os movimentos abolicionistas e os movimentos operários durante a revolução industrial. O tráfico transatlântico, talvez a maior empresa de consequências genocidas da história, suscitou o debate sobre a humanidade intrínseca de todos os seres humanos. Na Europa, o movimento abolicionista foi fundamental na formação da consciência social-humanitária, numa época marcada pelo individualismo liberal. O argumento central dos abolicionistas ingleses foi de cunho humanitário e seu principal antagonista o aspecto econômico e não a soberania do estado ainda que este elemento tenha sido aventado no marco da rivalidade com a França pelo controle dos mercados coloniais. Em março de 1807 o parlamento britânico aboliu o tráfico negreiro e em 1833 aboliu a escravidão em todas suas colônias⁶. Este fato, transcendental para a época, ocorre num momento em que, segundo inúmeros historiadores, o tráfico negreiro ainda era plenamente rentável, marcando a prevalência da vontade humana sobre as forças econômicas em plena Revolução Industrial.

O crescimento da economia capitalista, a crescente estratificação social e as teorias marxistas forjam um novo entendimento da realidade baseado nas classes sociais e sua identidade. Já no século XIX os embates em torno às configurações grupais em base a identidades construídas

⁶ PINFOLD, John. We Are All Brethren. *Oxford Today*, v. 19, n. 2, Hillary Term, 2007, p. 13. Em 1788 o reverendo Thomas Clarkson publicou o primeiro livro denunciando o tráfico negreiro e a escravidão nas colônias inglesas: “*Substance of the Evidence of Sundry persons on the Slave Trade*”.

em torno da classe social, provocam vários massacres pontuais, em geral, como consequência da violenta repressão aos movimentos sociais. Neste marco a história do período de afirmação do capitalismo industrial conheceu o esmagamento e extermínio da Comuna de Paris (1871), assim como o fuzilamento de manifestantes na Rússia em 1905, no domingo sangrento (*krovavoi voskresenie*). Estes acontecimentos de violência massiva acompanharam os conflitos baseados na identidade e nos enfrentamentos entre classes sociais. Esta forma de identidade foi criada no capitalismo e reafirmada pelo marxismo, na formulação “*consciência de classe*” ambicionando inclusive que esta pudesse suplantear a identidade nacional e religiosa no chamado internacionalismo proletário. Contudo a consequência destes movimentos foi um novo enfoque de direitos humanos de conteúdo econômico social ou cultural como parte intrínseca da ideia geral dos direitos fundamentais. A primeira organização que faria parte do sistema ONU nasce desta preocupação logo após à I Guerra Mundial e a Revolução Russa. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) busca, por meio de leis trabalhistas e sociais, proteger os trabalhadores industriais com o fim de evitar os confrontos de classe, regulando o capital para criar modos de convivência entre setores sociais. A OIT em 1945 se incorpora como agência da ONU.

4. O Nacionalismo e o Neocolonialismo

No entanto, no marco do grande avanço das artes e da ciência nos anos pós-iluminismo e da revolução industrial, as ideias que mais comumente gerarão violência, serão o racismo e o nacionalismo que se combinam num coquetel explosivo no começo do século XX, fechando a

chamada *belle époque* com um rastro de tragédia que abalou o mundo durante quase meio século. Para Benedict Anderson as nações são coletividades imaginadas que foram inventadas pelos nacionalismos europeus. Já o professor Estevão C. de Resende Martins explora o conceito de linguagem que opera como o meio pelo qual as ideias são constituídas. Desta forma a “Nação é uma forma de linguagem política unificada, propiciando uma maneira inédita de organizar a ação e lhe dar sentido”⁷. Ernst Gellner atribui sua criação aos Estados modernizadores.

A consolidação dos Estados nacionais implicou na construção de identidades nacionais nos quais muitos mitos de nação ganharam proeminência na solidificação dos vínculos da lealdade comunitária ao poder institucionalizado. O nacionalismo apareceu como um elemento intencional ideológico para assegurar a coesão entre o Povo e o Estado⁸. As identidades nacionais foram frequentemente constituídas em base às características comuns do setor populacional dominante, ou das elites que os constituíram, reivindicando vínculos históricos de ancestralidade e cultura comum⁹. Frequentemente a possibilidade de aceitação e mobilidade social passam pelas origens étnicas dos Estados e pela simbologia da linguagem unificadora do território e

⁷ MARTINS, Estevão Chaves de Resende. *Cultura e Poder*. São Paulo: Editora Saraiva-IBRI. 2. ed., 2007.

⁸ BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. v. II. Brasília: Editora Universidade de Brasília 12. ed. 1999., p. 800

⁹ SMITH, Anthony D. *Myths and Memories of the Nation*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

da comunidade¹⁰. Por razões práticas de permitir a administração do Estado como expressão do poder constituído, sem dúvida, a língua foi um elemento recorrente na construção da identidade nacional¹¹. Quando os Estados são constituídos em base a grupos dominantes o estranhamento pode se transformar numa verdadeira alteridade histórica e institucionalizar-se, num regime de exclusão, como ocorreu com os judeus na Alemanha Nazista.

Ainda que, na cultura política do Estado, o mito de nação mais comum seja a descendência comum, existem outros como a paisagem, ou seja, a ligação intrínseca do povo com certo espaço geográfico idílico e romantizado. Existe uma ampla diversidade de mitos como o mito da predestinação, da diáspora, etc.¹².

Contudo o mito nacionalista mais perigoso, a ideia mitológica do enfrentamento racial ancestral, aparece na Alemanha onde o intelectual nazista Rosenberg descreveu sua teoria sobre a “*luta do sangue*” como a causa definitiva de “*ascensão e decadência dos povos*”¹³. Esta ideia se combina com o processo histórico de expansão neocolonial das potências industriais europeias em busca de novos mercados para seus excedentes de produção e matérias primas baratas.

¹⁰ GROSS, Feliks. *Citizenship and Ethnicity*. Westpoint, Connecticut, London: Greenwood Press, 1999.

¹¹ ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. NY, London: Verso, 2006. p. 37.

¹² SMITH, Antony D. *Chosen Peoples, The Nation as a Sacred Communion*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

¹³ REICH, Wilhelm. *Psicologia de Massas do Fascismo*. São Paulo: Cia das Letras, 2001. p. 45.

A expansão neocolonial francesa começou no Segundo Império (1852 – 1870) no Senegal e Camboja, tendo tido na assinatura do Tratado de Saigon que reconheceu a soberania da França sobre a Cochinchina, um dos seus pontos culminantes. A conquista Francesa da Argélia, iniciada em 1830, foi particularmente violenta, com massacres até de mulheres e crianças que se sucederam ininterruptamente até a “pacificação total” por volta de 1875¹⁴. Por outro lado, a Inglaterra em 1858, em seu processo de expansão, sufoca de forma sangrenta a Revolta dos Cipayos na China enquanto o parlamento britânico aprova o primeiro *Indian Act*, em virtude do qual se dissolvia a Companhia das Índias Orientais. Finalmente em 1876 a Rainha Vitória foi proclamada Imperatriz das Índias. Este evento marca a centralização da administração de Londres e se inicia a expansão colonial que chegou à Malásia e à Birmânia (Mianmar). Na Conferência de Berlin em 1885 presidida por Otto Von Bismark, então árbitro da Europa, delimitou-se a repartição da África defendendo a importância da “missão civilizadora” do homem branco nesta mescla entre neocolonialismo e racismo institucionalizado pelos estados nacionais europeus. A Conferência de Berlin refletiu a disputa entre as potências europeias que resultou na nomeação do Rei Leopoldo da Bélgica como soberano do Congo e na competição que se expressou na corrida colonial que levou à Guerra dos Bôeres na África do Sul e à expansão da Holanda sobre Java, hoje parte da Indonésia.

¹⁴ KIERMAN, Benedict. *Blood and Soil, A World History of Genocide and Extermination from Sparta to Darfur*. New Haven, London: Yale University Press, 2007.

A Itália e a Alemanha entraram no jogo da expansão colonial de forma tardia, mas sem menos voracidade. A Itália invade a Abissínia (Etiópia) e a Alemanha inicia a conquista da Namíbia e Ruanda-Urundi, entre outros territórios, no final do século XIX¹⁵. A expansão colonial foi uma escola de violência generalizada praticada pelas forças armadas dos países europeus, que por si só geraram inúmeros massacres devido à resistência dos povos à dominação colonial forçada.

Os antecedentes do holocausto e da ideologia da solução final por meio do extermínio nasce da expansão colonial alemã na África. Os alemães provocaram o primeiro genocídio do século XX em sua expansão colonial no Sudoeste africano, atual Namíbia. O General Lothar Von Trotha decretou a “*Vernichtungspolitik*” (política de destruição). Na Revolta dos Hereros, um povo pastoril da Namíbia central, as tropas alemãs empreenderam a decisão de aniquilar todo o povo Herero empurrando-os para um deserto e caçando os sobreviventes. No final apenas 20% dos 60 a 80 mil Hereros sobreviveram chegando à Botsuana do outro lado do deserto. Segundo Isabel Hull a “solução final” era incorporada no arsenal ideológico do aparato militar alemão já em 1904 quando a “limpeza étnica” e o genocídio dos Hereros teve lugar¹⁶. Nos novos Estados independentes como a Austrália e os

¹⁵ HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Impérios*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

¹⁶ HULL, Isabel. Military Culture and the Production of final Solutions in the Colonies - The example of Wilhelminian Germany. In: GELATELLY, Robert; KIERMAN, Ben. *The Specter of Genocide, mass murder in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

Estados Unidos também ocorreram genocídios contra os povos indígenas durante a ocupação do território, por meio de políticas deliberadas de extermínio, fartamente documentadas¹⁷. Terminada a expansão, o período da colonização teve profundo impacto sobre os povos afetados. Operou-se a introdução forçada de uma modernidade estranha e mal compreendida, imposta precariamente por meio da força e da imposição ideológica com base nos modelos “superiores” dos europeus.

5. O Racismo “científico”

Um dos elementos ideológicos mais impactantes deste processo foi o chamado “racismo científico” que ganhou imensa proeminência e aceitação neste período. As ideologias de superioridade racial se adequaram perfeitamente ao processo colonizador que refletia claramente desigualdades de poder tecnológico e econômico. Desde a Grécia antiga existiam seres humanos destinados “por natureza” a serem escravos ou cidadãos na estrutura de estratificação social¹⁸. A importância desta definição reside no fato de que o racismo sempre existiu ao longo da história da humanidade e, aparece comumente como o elemento ideológico no estabelecimento de relações sociais desiguais entre grupos humanos, refletindo diferenças e relações de subordinação em termos de poder e economia. Desta forma o racismo atua como elemento de consolidação e perpetuação destas relações desiguais. Desta forma a ideia do “fardo do ho-

¹⁷ KIERMAN, Ben. Op. cit.

¹⁸ BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Op. cit., p. 1061.

mem branco" (*White man's burden*) ou a "missão civilizadora" (*mission civilisatrice*) comum no pensamento colonialista britânico e francês se tornaram amplamente aceitáveis. Estas ideias procuravam retratar o imperialismo e neocolonialismo como empreendimentos nobres, mas que, de fato, vinham carregadas de um implícito, porém, evidente racismo carregado de várias interpretações de superioridade e inferioridade, desde o ponto de vista cultural (o atraso histórico) ou genética (raças inferiores) e até mesmo ambiental (a indolência dos trópicos). Através da história o racismo tentou estabelecer conceitos de inferioridade baseado em vários aspectos não essenciais da pessoa humana, como os costumes, a língua, a organização social, etc., tendo, no entanto, o fator "cor da pele" e os "traços fenotípicos", merecido a maior atenção do pensamento racista.

No contexto extremante racionalizado no século XIX e princípios do século XX os trabalhos pseudocientíficos de teóricos racistas como Johan Gottlieb Fichte (1807), onde a ideia de Nação se liga fundamentalmente à raça e não ao povo como nas teorias clássicas liberais, ganharam momento e aceitação. Três teóricos simbolizam a consolidação da teoria da superioridade branca e do racismo como hierarquia aceita no desenvolvimento histórico da humanidade; o aristocrata francês Joseph Arthur "Conde" de Gobineau¹⁹, o alemão Richard Wagner e o britânico Houston Stewart Chamberlain. Eles têm em comum a repulsa à miscigenação, considerada como

¹⁹ O clássico do chamado racismo biológico "*Essay sur Inégalité des Races Humaines*" foi publicado em três volumes entre 1853 e 1855, onde aparece a formulação "raça ariana".

contaminação por raças inferiores e a estratificação da humanidade em três raças fundamentais; Amarela, Branca e Negra. Cada uma possuiria seus atributos imutáveis e seu papel na história mundial e no determinismo de seu próprio futuro. As ideias de pureza racial e contaminação aparecem como estruturantes das ideias políticas raciais num dos livros mais negativamente famosos da história “*Mein Kampf*” (1934) de Adolph Hitler.

A constituição dos Estados nacionais, a afirmação dos mitos da homogeneidade do Estado-nação e a expansão colonial se combinaram com as teorias racistas para produzir processos de exclusão, assimilação forçada e violência contra minorias ou povos supostamente servís, estrangeiros, criminosos, indolentes, e outras formas de construção do “outro” incorrigível. Estas ideologias, levadas ao nível do extremismo quando chegaram ao poder em estados nacionais industriais e com armamentos modernos e, portanto, poder de destruição massiva, levou a humanidade a uma crise que beirou a autodestruição. A Alemanha nazista simplesmente sintetizou a exacerbação histórica deste processo que envolveu toda a humanidade no marco da modernidade.

6. A modernidade da “guerra total” de Clausevitz

Quando a expansão colonial estava consolidada no começo do século XX, novos fenômenos emergem e se consolidam: o moderno chauvinismo nacional e a irrupção na modernidade nos métodos de violência massiva. Este período marcou um salto no uso da violência pelo estado moderno e inaugurou a uma época dos extermínios em massa, como produto do avanço na utilização da técnica moderna

e da industrialização. Estas conquistas da civilização e da racionalidade moderna foram colocadas a serviço da destruição massiva de seres humanos em meio ao auge da instabilidade nas relações internacionais no entreguerras, culminando no Holocausto durante os anos 1940.

A I Guerra Mundial assiste ao espetáculo mórbido do extermínio industrial das tropas aliadas e dos impérios centrais. A I Guerra Mundial foi a primeira guerra realmente “industrial” da história com a incorporação das armas automáticas modernas, dos explosivos, dos gases venenosos e das armas de repetição, como os tanques ingleses Mark V, os encouraçados e as metralhadoras como a *Chauchat* usada pelo exército francês. As armas químicas foram usadas pelos alemães, pela primeira vez, em Yprés na Bélgica em abril de 1915. A nova doutrina da guerra deu o tom da condução da guerra moderna com introdução da notória concepção de “guerra total” cunhada por Karl Von Clausewitz potencialmente rompendo a linha divisória entre população civil e exércitos nacionais.

O potencial destrutivo proporcionado pela industrialização estava saindo do controle da racionalidade da política das relações entre estados. Até setembro de 1915 o exército francês tinha sofrido um milhão de baixas, das quais um terço, fatal. Somente na batalha de Verdun a França teve 500 mil baixas e o exército alemão mais de 400 mil. No primeiro dia da batalha de Somme em julho de 1916 o exército britânico contou 20 mil mortos²⁰, mais que em toda a Guerra dos Bôeres, incluídas as mortes de soldados por

²⁰ KEEGAN, John. *Uma História da Guerra*. São Paulo: Editora Schwarcz, 2006. p. 459-460.

doenças. A I Guerra Mundial marca não só o salto tecnológico na capacidade destrutiva dos modernos armamentos industriais, refletida no uso pioneiro de armas de destruição massiva como os gases venenosos e os lança-chamas, como uma mudança de concepção da guerra. A velha ética soldadesca²¹ e os padrões de comportamento militar se relaxam para dar lugar a um padrão cada vez mais acentuado de “guerra total”, dando origem a crescentes massacres e ataques arbitrários contra a população civil.

Por outro lado, a combinação dos ultranacionalismos do século XIX e da Revolução Industrial se constitui em fatores importantes no genocídio dos Armênios, Assírio-caldeus, gregos e outros cristãos do império Otomano, o primeiro em larga escala do século XX²². Em 1915 durante o desembarque das forças aliadas em Galipolli no norte da Anatólia a corrente extremista turca que havia chegado ao poder, conhecida como “Jovens Turcos”, desencadeou um processo que levou ao extermínio dos cristãos do Império Otomano, principalmente os Armênios que eram a minoria cristã mais numerosa e próspera e que se concentrava densamente no leste da Anatólia²³. Apenas vinte anos depois, em agosto de 1939, Hitler pronunciou seu notório discurso aos comandantes alemães em Obersalzberg lem-

²¹ ARGUELHES, Delmo de Oliveira. 'A cavalaria morreu...'. In: Id. *Sob o céu das valquírias: as concepções de heroísmo e honra dos pilotos de caça na Grande Guerra (1914-18)*. Tese de Doutorado apresenta à UnB, 2008. p. 131-90.

²² POWER, Samantha. *A Problem from Hell, America in the Age of Genocide*. NY, London: Perennial-Harper Collings Publishers, 2002. p. 8-10

²³ KUPER, Leo. *Genocide: its political use in the twentieth century*. New Haven: Yale University Press, 1981.

brando que os vencedores escreviam a história e, supostamente concluiu com uma famosa advertência: “*Quem, em todo caso, fala hoje do extermínio dos Armênios*”?²⁴. Uma semana depois invadiu a Polônia, no dia 01 de setembro de 1939, na guerra que desencadearia o Holocausto, o maior extermínio em massa da história da humanidade.

7. O surgimento do Direito Internacional Humanitário

Navegando em outra direção o humanismo também continuou a desenvolver-se e ganhar espaço como valor estruturante das relações humanas. Durante segunda metade do século XIX se afirmou a tendência da codificação das regras e costumes assim como da limitação dos meios de guerra. A guerra e os armamentos modernos potencializados pela metalurgia, a indústria do aço e da borracha, entre outros novos produtos industriais, ganhavam maior poder destrutivo, provocando maiores baixas e sofrimentos.

Em 1962 foi publicada a obra “*Souvenir de Solferino*”, pelo empresário suíço Henry Dunant, que causou profundo impacto ao descrever os sofrimentos dos feridos no campo da batalha de Solferino, onde a maioria morreu por falta de cuidados médicos. Nesta obra lança-se a ideia das sociedades de socorro e em 1864 o governo suíço patrocina a primeira conferência internacional que adota o primeiro tratado

²⁴ Hitler discursou para seus generais em Obersalzberg em 1939 na véspera da invasão da Polônia. A citação foi tirada por vários historiadores das notas do Almirante Canaris de 22 de agosto de 1939, Citado em: Lochner, L P., *What about Germany?*. New York: Dodd Mead, 1942. No entanto, a citação, não foi aceita como prova pelo Tribunal de Nuremberg, mas sua veracidade foi posteriormente corroborada.

de Direito Internacional humanitário. Em 1963 é adotado o *Lieber Code* para regular a conduta dos soldados unionistas na Guerra Civil Americana, e em 1868 é adotada a Declaração de Saint Petersburgo, que proíbe os projéteis de dupla explosão, cunhando os princípios da “necessidade militar” e do “sofrimento desnecessário” no uso dos armamentos modernos numa época de desenvolvimento industrial.

Estes conceitos se viram reproduzidos em posteriores tratados de limitação dos meios de guerra com fins humanitários. No entanto, somente no começo do século XX, em 1907 e 1919, que o Direito Internacional Humanitário teve seu grande avanço, consolidando suas duas linhas fundamentais: a proteção de pessoas durante os conflitos armados e a limitação dos meios de guerra, constituindo os corpos do Direito de Genebra e da Haia respectivamente. Contudo a proteção da população civil só foi tratada numa convenção específica em 1949 já quando o Holocausto havia ocorrido.

8. Os “Vinte Anos de Crise” do entreguerras

O chamado “idealismo”²⁵ político que primou no final da I Guerra Mundial deu origem aos tratados de proteção ao trabalho, como resposta às tensões de classe e ao crescimento das esquerdas socialistas e à proteção de minorias para aplacar os nacionalismos virulentos. No entanto, as tímidas iniciativas do entreguerras não foram suficientes para prevenir a tragédia do Holocausto que estava por acontecer, surpreendendo toda a humanidade. Após a I Guerra Mun-

²⁵ CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de Crise, 1919-1939 - uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007. A expressão “idealismo político” foi cunhada por Carr nesta obra.

dial, a liga das Nações firmou vários tratados com os países vencidos visando à proteção de minorias nacionais²⁶. Foram firmados tratados com a Polônia, o Estado Servo-croata-esloveno, Albânia, Bulgária, entre outros instrumentos contendo a proteção de minorias étnicas, linguísticas e religiosas, assim como introduzindo a responsabilidade internacional com respeito à proteção dessas populações.

Por outro lado, a Conferência de Versalhes achou que as potências centrais cometeram numerosos atos “em violação às leis e costumes da guerra estabelecidos e às leis elementares de humanidade” e cunhou 3 artigos pedindo punições, no entanto, só a Alemanha, nos processos de Leipzig, julgou os responsáveis pela guerra, absolvendo-os, o mesmo ocorrendo com os turcos pelo massacre dos Armênios do Império Otomano. Os aliados tentaram processar o próprio Kaiser alemão Guilherme II que, no entanto, se asilou na Holanda que, por sua vez, se recusou a extraditá-lo. O rei holandês era seu primo.

Contudo, a Primeira Guerra Mundial também impulsionou soluções mais contundentes e, em 1928, o Pacto Briand-Kellogg finalmente tentou banir a guerra, colocando-a na ilegalidade perante o Direito Internacional.

Inegavelmente, entretanto, a Primeira Guerra Mundial marcou o triunfo definitivo do Estado-nação étnico sobre outras formas de concepção do Estado. A sua afirmação histórica ocorreu com as bem sucedidas unificações alemã e Italiana, no final do século XIX e, por outro lado, finalmente, fracasso histórico por meio do esfacelamento

²⁶ REHMAN, J. *The Weakness in the International Protection of Minority Rights*. The Hague: Kluwer Law International, 2000. P .40.

dos impérios multinacionais²⁷. O Império Russo, chamado pelos bolcheviques de “*cárcere de povos*”, que se consumia numa sangrenta guerra civil e os Impérios multinacionais; o Otomano e o Austro-Húngaro, que haviam deixado definitivamente de existir e dado lugar a Estados Nacionais. O auge do nacionalismo étnico-racial como fundamento do Estado-nação inspiraria os fascismos europeus, e outros nacionalismos racistas e virulentos, o que foi exemplificado pela insólita situação legitimada pelo Tratado de Lausanne após a Guerra Greco-Turca de 1922. Neste episódio, 800 mil turcos étnicos foram expulsos da Grécia e 1,2 milhões de gregos étnicos foram expulsos de suas terras ancestrais na Anatólia onde viviam desde os tempos da Ilíada e da Odisseia²⁸. O Estado-Nação, convertido em entidade sacro-étnica, decretava o ano zero dos povos e avassalava a história e a razão.

No período entreguerras a Rússia revolucionária e a expansão do Japão imperial na Ásia, principalmente a ocupação da Manchúria e, posteriormente, de grande parte da China continental, provocou alguns dos maiores massacres em série do século XX, como o chamado “massacre de Nanquim”, onde milhares de chineses foram exterminados em orgias de sangue e estupros coletivos na tomada de Nanquim e em outras partes da china, particularmente na Manchúria. Na recém-fundada União Soviética, os “processos de Moscou” combinaram extermínio e genocídio, uma vez que houve execuções em massa com motivações políticas e de origem social, e nas quais minorias étnicas

²⁷ HOBBSBAWM, Eric. *Nações e Nacionalismo desde 1780*. 4. ed. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2004. p. 159.

²⁸ WEITZ, Eric D. *Genocide, Utopias of Race and Nation*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

foram particularmente vitimadas. As populações de origem polonesa, alemã ou coreana, foram implacavelmente perseguidas e parcialmente exterminadas, a tal ponto que, como exemplo, salta aos olhos o caso da minoria polonesa. De um total de 350 mil soviéticos presos, 144 mil era de ascendência polonesa, 247 mil foram executados, dos quais 110 mil eram de ascendência polonesa²⁹. Antes de surgir a expressão “limpeza étnica” o regime estalinista se notabilizou por sua brutalidade para com as nacionalidades não russas. Nos anos 40 ao menos 18 deportações em massa foram ordenadas, vitimando mais de três milhões de pessoas. Foram deportados os Poloneses e Judeus (1936, 1940-41), Alemães do Volga (1941), Chechenos (1944), Turcos *Meskhets* (1944), Tártaros da Criméia (1944), Coreanos (1937), Inguches (1944), Kalmyks (1943), *Karachay* (1943), Finlandeses de São Petersburgo (1942), Balcares (1944), Moldávios (1949), Gregos do Mar Negro (1949), entre outros³⁰. A deportação dos Chechenos em 1944 está entre os eventos mais brutais. Todos os chechenos, que habitavam a região homônima no norte do Cáucaso, foram deportados em vagões para gado e, calcula-se que um terço não completou a viagem de 5 mil quilômetros até o Cazaquistão na Ásia Central. O mesmo padrão de mortandade afetou outros povos. A repressão e a coletivização forçada provocaram a grande fome da Ucrânia, conhecida como “*Golodomor*”³¹, que vitimou por volta de três milhões de camponeses, no marco do enfraquecimento, anexação e russificação da Ucrânia soviética.

²⁹ KIERMAN, Ben. Op. cit., p. 486

³⁰ ACNUR. *A situação dos Refugiados no Mundo - 50 anos de ação humanitária*, 2000. p. 195

³¹ Que advêm das palavras eslava *Golod* - fome e *Smert* - morte.

A eclosão da II Guerra Mundial e o Holocausto que se seguiu consolidou a percepção de que, definitivamente, uma combinação de fatores objetivos e subjetivos tinha gerado uma nova realidade, e a humanidade havia entrado num período frenético de auto-aniquilamento. As deportações em massa, escravidão, massacres e os campos de prisioneiros não deixaram dúvidas quando às possibilidades de destruição massiva de seres humanos proporcionados pela moderna racionalidade industrial. As possibilidades da indústria se combinavam num contexto político europeu explosivo em meio ao racismo, ultranacionalismo, colonialismo e expansionismo imperialista das potências do eixo. Até mesmo os regimes clientes do eixo se notabilizaram por sua violência racista. As potências do eixo apoiam um pequeno grupo fascista liderado por Ante Pavelic, chamado *Ustacha*, que constitui um Estado Croata que incorpora grande parte da Bósnia e Herzegovina. No notório campo de Jasenovac e alhures, cerca de 500 mil sérvios foram exterminados³². Na Romênia fascista, massacres coletivos da minoria judaica foram perpetrados pelo governo e incentivados quando perpetrados pela população local. Até mesmo os nazistas (Himmler) manifestaram seu desacordo com esta forma de solução final “bárbara” e recomendaram um extermínio mais “civilizado”³³.

O advento da Modernidade removeu os obstáculos naturais à destruição massiva de seres humanos e de in-

³² FINLAN, Alastair. *The Collapse of Yugoslavia, 1991-1999*. Oxford: Osprey Publishing, 2004.

³³ ARENDT, Hannah. *Eichmann in Jerusalem - A Report on the Banality of Evil*. London: Ed. Penguin Books, 2006. p 182-193.

fraestrutura. A Rússia soviética teve 50% de toda sua infraestrutura destruída e a Alemanha terminou a guerra em escombros e foi necessário um plano (Plano Marshall) envolvendo 5% do PIB americano para reconstruir a Europa. A indústria e a infraestrutura na Europa estavam em frangalhos. Os Estados Unidos, geograficamente apartado dos teatros da guerra, respondia, sozinho, por 50% da produção industrial do planeta. A Segunda Guerra Mundial foi extremamente violenta, resultando em uma perda estimada de 60 milhões de vidas em genocídios e crimes contra a humanidade, 22 milhões de soviéticos, 6 milhões de judeus e milhões de vítimas de dezenas de países³⁴. Este processo motivou a retomada dos valores humanistas numa tentativa de colocá-los como balizador das relações humanas e entre os Estados. A ONU nasce da crise da humanidade provocada por este conflito de dimensões até então desconhecidas.

9. Uma Crise da civilização Moderna

Ainda no período entre guerras, Felix Weil criou o Instituto de Pesquisas Sociais que resultou na chamada “Escola de Frankfurt”, e se tornou um marco na filosofia do século XX. Dirigido a partir de 1930 por Max Horkheimer e, posteriormente, por seu principal colaborador, Theodor Adorno, efetuou ao longo do século importantes contribuições sobre a crítica ao positivismo, à psicanálise, ao marxismo, à questão judaica e à análise do Terceiro Reich no marco da modernidade. A partir de uma crítica radical da sociedade

³⁴ Estimativa da IAGS (International Association of Genocide Scholars) cf. <www.iags.org>. Acesso em 13 de junho de 2015.

inspirados em Freud e Marx, impactados pela ascensão do nazismo na Alemanha, os membros do Instituto devem se transferir para os Estados Unidos onde operam sua transformação, de estudos baseados numa perspectiva sobre a revolução alemã frustrada passando à da “civilização frustrada”, ou a crítica racional da racionalidade, como Adorno a definiu nos anos 70³⁵. A partir dos estudos realizados durante a guerra, Adorno passa a interpretar o desenvolvimento da humanidade no quadro da civilização ocidental e descreve como a consciência mítica, proveniente de uma natureza onipotente, vai se enfraquecendo com a gradual compreensão sobre as leis de funcionamento desta mesma natureza, o que dá origem ao iluminismo, a grande ruptura da racionalidade com a consciência mítica que se opera no mundo ocidental e que determina o curso da modernidade, por meio da expansão do capitalismo moderno.

A crítica ao desenvolvimento civilizacional surge na obra “*A Dialética do Iluminismo*”, na qual se questionam porque “a humanidade mergulha num novo tipo de barbárie em vez de chegar a um estado autenticamente humano”³⁶. Esta linha de pensamento também aparece na obra “*Mínima Moralía*”, no qual Adorno reflete sobre a racionalidade da civilização ocidental que engole o próprio sujeito, evocando a nulidade do sujeito demonstrada pelo campo de concentração³⁷.

³⁵ WIGGERSHAUS, Rolf. *A Escola de Frankfurt, História, Desenvolvimento Teórico, Significação Política*. 2. ed. São Paulo: Difel, 2006. p 357

³⁶ HOCKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. *Dialética del Iluminismo*. Buenos Aires: SUR, 1970.

³⁷ ADORNO, Theodor. *Minima Moralia, Reflections from a Damaged Life*. London: Verso, 2005. p. 16.

Logo após a Noite dos Cristais³⁸, Horkheimer e Adorno tentam conseguir apoio a um projeto sobre o antissemitismo que, no entanto, só se concretizou nos anos 40 durante a guerra. O presidente Roosevelt se negou a abrandar a política de quotas e permitir a imigração de judeus da Alemanha, já evidentemente perseguidos. O *New York Times* chegou a noticiar, em 28 de outubro de 1941, que a profecia de Hitler, de janeiro de 1939, sobre a eliminação completa dos judeus da vida da Europa estava se tornando realidade. A política de imigração dos Estados Unidos não mudou em absoluto³⁹. O projeto sobre o antissemitismo ganhou força e em 1944 foi apresentado o resultado das pesquisas de Adorno sobre o antissemitismo e a propaganda fascista. O volume "*Antisemitismo. Uma doença social*" foi editado em 1946, que foi seguido pelo mais detalhado "A Teoria freudiana e o padrão da propaganda fascista" em 1951. As pesquisas revelaram que o antissemitismo era mais profundo do que se pensava e tinha implicações para a democracia como uma negação implícita.

Com o final da guerra o instituto organizou uma série de conferências sobre o totalitarismo e a crise da cultura europeia, que rapidamente se expandiu para englobar o estudo sobre o significado do terror nazista e a crise da civilização na Europa, a cultura de massas e a massificação cultural operada pelo nazismo. Na volta à Alemanha nos anos 50 o Instituto se envolve na publicação dos Estudos sobre Freud "*Eros e a Civilização*" de Herbert Marcuse, onde

³⁸ A *Kristallnacht*, em novembro 1938, foi o primeiro evento de violência massiva organizado pelas SS contra a comunidade judaica na Alemanha, quando turbas incentivadas pelos nazistas atacaram em toda a Alemanha e Áustria particularmente lojas de cristais e sinagogas pertencentes à comunidade judaica.

³⁹ WIGGERSHAUS, Rolf. Op. cit., p. 339.

ele aponta os elementos destrutivos da sociedade moderna, enquanto que Adorno aprofunda seu pessimismo com relação à esta mesma sociedade por seu caráter violento e dominador por meio da técnica e da racionalidade instrumental. Em sua teoria sobre a “*dialética negativa*” se propõe a libertar o homem da razão alienante do positivismo.

Jürgen Habermas tenta superar o pessimismo de seus antecessores, profundamente marcados pela desilusão com a modernidade no marco da experiência nazista e do Holocausto, no qual o extermínio industrial, racional e metódico operado em Auschwitz e outros campos de concentração constituiu um marco inescapável. Com sua teoria da razão comunicativa, Habermas tenta superar a racionalidade iluminista aprisionada pela lógica instrumental e resgatar o conteúdo de emancipação do projeto moderno, aproximando-se da comunicação e da ética, como fundamentos de uma racionalidade não autoritária. Habermas se aproxima da ciência política e do direito ao aplicar sua teoria da razão comunicativa a temas concretos como universalismo, cidadania e multiculturalismo, assim como os direitos humanos, democracia e Estado de Direito. O tema da identidade e da alteridade, assim como, de forma pioneira, o da “*intervenção humanitária*”, são abordados sob este prisma apontando para a superação do Estado Nacional⁴⁰. Habermas enfatiza o aspecto humanista da obra crítica de Marx e defende uma concepção kantiana da racionalidade. A escola foi a primeira em abordar a contradição decorrente do imenso potencial destrutivo proporcionado pela racionalidade moderna e a moderna tecnologia. Posteriormente, com Habermas, busca-se uma reconciliação da racionalidade moderna com a ética e o humanismo. O

⁴⁰ HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro, estudos de teoria política*. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2007.

legado das contribuições da Escola de Frankfurt para o estudo das relações internacionais modernas e suas respostas permanece amplamente inexplorado.

10. Hannah Arendt e a Ruptura na Modernidade

Logo após o fim da II Guerra Mundial e a descoberta dos campos de concentração no Leste o mundo assistiu estarrecido à confirmação da veracidade dos relatos sobre atrocidades além da imaginação cometidas pelos nazistas detrás das linhas do conflito. As primeiras obras que abordam o extermínio e suas causas aparecem por meio das conclusões de obras militantes, de filósofos antifascistas que já vinham ativamente combatendo as ideologias autoritárias na Europa antes da guerra e do Holocausto. Um destes escritores foi Jean-Paul Sartre, que além de filósofo do existencialismo, foi um ativo militante marxista que colocou seu prestígio a favor da luta antifascista na Europa. Logo depois da II Guerra Mundial em 1946, Jean-Paul Sartre publicaria "*Reflexões sobre a questão Judia*" no qual claramente se propõe a desconstruir as motivações antissemitas⁴¹.

No marco desta efervescência intelectual também aparece a figura de Hanna Arendt, alemã de origem judia, que foge do regime nazista e se refugia justamente na França, onde se aproxima do sionismo trabalhando para a imigração de judeus europeus para a Palestina. Talvez, até hoje, um dos trabalhos mais profundos sobre a causalidade do Holocausto mais aceito seja a hipótese lançada por Hannah Arendt sobre o totalitarismo, que continua

⁴¹ SARTRE, Jean-Paul. *Réflexions sur la Question Juive*. Paris : Gallimard, 2006.

sendo apaixonadamente debatida e estudada. Ela escreve no sentido de entender como o Holocausto havia acontecido e descrever sua arquitetura causal, a qual ela atribui o fenômeno do totalitarismo. Hannah Arendt constrói sua obra em três partes constitutivas das origens do totalitarismo; o antissemitismo, o imperialismo e o seu resultado no que ela chama de algo totalmente novo na modernidade, um regime que abole os direitos da pessoa, transformando o Estado burocrático num mecanismo de controle total. Sobre o antissemitismo ela observa como se constrói a moderna versão secular do discurso antissemita com a falaciosa e mística teoria da conspiração mundial judaica, a partir do “Protocolo dos Sábios do Sião”, e suas consequências devastadoras na oficialização do antissemitismo pelo Estado Nacional Alemão. Por outro lado, ela vê o fenômeno do imperialismo desenvolvido a partir do colonialismo entrar numa dinâmica da expansão pela expansão, levando aos movimentos “pan”, que dão origem ao pangermanismo e seu papel na construção da ideia de um grande espaço político estatal-racial, onde a raça e não a cidadania passa a ser o fundamento do vínculo entre povo e sua forma organizada no Estado burocrático moderno⁴².

Ela relaciona a Alemanha Nazista e a União Soviética como exemplos de regimes totalitários. Para Arendt o campo de concentração foi o laboratório por excelência da experiência política totalitária. Ela não foi a primeira em notar esta semelhança, já que Leon Trotsky em 1936 faz esta mesma comparação⁴³. No entanto, ela a desenvolveu

⁴² ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. Orlando: Harcourt Inc, 1976.

⁴³ O revolucionário dissidente russo Leon Trotsky traçou este paralelo ainda nos anos 30 em uma obra seminal: “O que é e aonde vai a União Soviética”, publicada em 1936.

de forma original, retomando os estudos de Hegel sobre o terror na Revolução Francesa, reconstrói este argumento baseado na ideologia e no terror. Posteriormente estas afirmações foram parcialmente questionadas, já que na verdade a ideologia ganhou apoio de massas e grande parte dos alemães não eram sujeitos passivos e aterrorizados e sim participantes ativos do projeto de supremacia nacional alemã parece ser uma explicação mais pertinente.

Em *“As Origens do Totalitarismo”*, Arendt defende um argumento essencial sobre a ruptura com a tradição do pensamento político ocidental, atribuindo a construção da ideologia nazista a fontes dúbias. No prefácio da primeira edição ela escreve: “Uma corrente subterrânea da história ocidental, finalmente emergiu e usurpou a dignidade da nossa tradição”⁴⁴.

Portanto a tese de Arendt de que o totalitarismo representa o ápice do niilismo político, na negação da tradição europeia, o que faz dele um fenômeno moderno totalmente novo e estranho. Ainda que reconheça suas conexões, Arendt, fundamentalmente, vê o totalitarismo como uma ruptura com a modernidade e não algo que seja uma parte “escura” desta mesma modernidade, surgida desta mesma tradição desde Platão a Aristóteles, Machiavel, Hobbes e Marx. Neste sentido sua distância da Escola de Frankfurt é imensa, já que Adorno e Horkheimer viram na própria modernidade as raízes da “racionalidade instrumental” que resultou no “niilismo” que está nas raízes do Holocausto. A desvalorização de todos os valores

⁴⁴ ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. Op. cit., p viii (tradução livre para: “Subterranean stream of western history has finally come to the surface and usurped the dignity of our tradition”).

ocidentais se torna um ponto de inflexão em sua teoria sobre o totalitarismo⁴⁵. Zygmund Bauman nos anos 80 igualmente volta a reafirmar a essencial modernidade do Holocausto.

No entanto as contribuições de Hannah Arendt continuam sendo fundamentais para o estudo de aspectos importantes do Holocausto e sua hipótese causal no totalitarismo e seus elementos constitutivos.

11. A ONU, o Mundo sob um Novo Direito Internacional

Incorporado o trauma da II Guerra Mundial, houve um novo momento “idealista” e ao mesmo tempo “liberal” tentando prover a humanidade de uma institucionalidade e um marco legal que limitasse o poder altamente destrutivo e discricionário dos modernos Estados nacionais, com relação às suas populações civis e com relação a outros estados mais frágeis. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio e a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados e as convenções de 1949 sobre Direito Internacional Humanitário, constituíram instrumentos pioneiros das três vertentes que começaram a formar o marco geral de uma proteção legal supranacional à pessoa humana.

No entanto, a Declaração Universal enfrentou muitos obstáculos objetivos para se traduzir em tratados vinculantes aos Estados com relação à proteção de suas populações, processo este ainda hoje incompleto. Rompia parcamente o

⁴⁵ VILLA, Dana. Totalitarianism, Modernity and the Tradition. In: ASCHHEIM, Steven E. *Hannah Arendt in Jerusalem*. Berkeley: University of California Press, p. 124-145.

manto da soberania ilimitada e introduzia-se, na história de forma universal⁴⁶, a pessoa humana como sujeito de Direito Internacional, ainda de forma declaratória e não vinculante. A Declaração Universal dos Direitos Humanos significou uma mudança substancial numa seara até então reservada à discricionariedade dos Estados nacionais.

As contradições da época não sugeririam o amplo consenso existente a princípios do século XXI sobre a universalidade do valor da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nos Estados Unidos, a principal potência mundial, a segregação racial nos Estados federados do sul, limitava as possibilidades de comprometimento mais vinculante, uma vez que criaria uma pressão natural para solucionar o delicado problema da segregação. Este sistema estava firmemente sustentado por poderosas elites locais e protegido pelos traumas históricos da Guerra Civil Americana que provocou a tentativa de secessão no século XIX e, portanto, de amplas implicações políticas internas, que envolvia o próprio pacto federativo americano.

A oposição dos países do bloco soviético, que se recusaram a firmar a Declaração devido à sua oposição ao direito de propriedade como norma de direito fundamental, igualmente enfraqueceu os recém-adotados parâmetros do que terminou sendo um incipiente consenso universal. No entanto, a retórica sobre os direitos sociais mal escondia o caráter marcadamente totalitário dos regimes comunistas do Leste Europeu, onde a maioria dos direitos civis não existia; como liberdade de expressão e manifestação, participação política e devido processo, assim como

⁴⁶ Anteriormente, os tratados de Direito Internacional Humanitário, as Convenções da OIT e os tratados de proteção de minorias firmados depois da I Guerra Mundial foram pioneiros em introduzir a pessoa humana como sujeito de Direito Internacional, no entanto, foram temáticos e regionais e não universais.

alguns direitos sociais como a liberdade de associação, inclusive sindical, esta consagrada desde a fundação da OIT em 1919. A ausência dos povos coloniais criou um mal estar pelo suposto intrínseco ocidentalismo da Declaração, que foi sendo lentamente superado. Apenas em 1966, quase 20 anos depois, a Declaração seria traduzida em dois tratados fundamentais gerais que estabeleciam os parâmetros vinculantes aos Estados nacionais sobre as garantias de direitos humanos fundamentais.

Igualmente, a Convenção sobre o Genocídio de 1948 e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, foram elaboradas de forma urgente e nasceram diretamente como tratados internacionais, de aplicação praticamente imediata. No entanto, devido à sua origem comum na experiência trágica do Holocausto, tratou de temas diretamente relacionados ao recém-terminado conflito mundial. A primeira tentava estabelecer um marco preventivo, através da criminalização internacional, se baseando na memória das principais vítimas do conflito, tentando evitar que se repetisse uma tragédia desta magnitude. A segunda se referia aos sobreviventes, e tentava dar um destino, à quase um milhão de pessoas que vagavam pela Europa sem pátria, ou qualquer lugar onde retornar.

12. Paz, Segurança e direitos humanos

O sistema de segurança coletiva, fundado após a Segunda Guerra Mundial, foi concebido nos moldes do Direito Internacional clássico onde os únicos sujeitos são os Estados, sem qualquer referência à pessoa humana. Com efeito, nos capítulos V e VI da Carta da ONU, os Estados são os agentes e sujeitos de direitos e obrigações. O bani-

mento da guerra como meio de solução de controvérsias internacionais foi combinado com o sistema de segurança coletiva expresso no Conselho de Segurança. Ainda que o tripé da Carta de São Francisco; o desenvolvimento, os direitos humanos e a paz e segurança aparecem pouco relacionados e a segurança surge dissociada dos demais componentes. Ocorre, ao longo do século XX, uma lenta aproximação, uma vez que os conflitos estão intrinsecamente relacionados às crises humanitárias, como causa e efeito⁴⁷. A dimensão do desenvolvimento na construção da paz mundial foi incorporada apenas nos anos 90 com os objetivos do milênio.

O Conselho de Segurança foi incorporando a dimensão dos direitos humanos progressivamente, primeiramente ao lamentar as crises humanitárias provocadas pela expulsão de cerca de 800 mil palestinos na guerra de independência de Israel em 1948; e o deslocamento de milhares de pessoas no processo de partilha e independência entre a Índia e o Paquistão, assim como na Guerra da Coreia em 1950. Logo, destas tímidas considerações humanitárias, o Conselho de Segurança em 1960, por ocasião do massacre de *Sharpeville*, na África do Sul, muda seu enfoque distanciado dos problemas internos aos Estados e declara que a situação na África do Sul, ou seja, o tratamento da população

⁴⁷ Com efeito, não só os conflitos causam crises humanitárias o que parece bastante óbvio, mas também, ao contrário, como demonstram as reverberações conflituosas de algumas crises humanitárias como a grande fome no Sahel, a crise dos refugiados palestinos, a militarização de campos no Congo e o controverso retorno forçado dos refugiados de Ruanda que desencadeou a última fase do conflito genocida naquele país.

negra, “poderia” afetar a paz e a segurança internacionais. A Resolução 134 sobre o massacre de *Sharpeville* constitui um marco na incorporação da dimensão humana da segurança internacional⁴⁸. Todas as ações do Conselho tomadas posteriormente, inclusive em relação à ocupação da Namíbia e a independência da Rodésia do Sul, vêm em consonância com este passo inicial. Logo, avançou até a votação de sanções econômicas e o banimento da África do Sul da Assembleia Geral, ainda que jamais tenha sido expulsa da ONU. A Resolução 688 sobre os curdos na I Guerra do Golfo definitivamente incorpora os temas humanitários no marco da paz e segurança internacionais, avançando posteriormente para os temas de proteção da infância, e questões de gênero como na Resolução 1820 sobre mulher e conflito.

Conclusão

O surgimento da ONU está intimamente ligado à crise da civilização ocidental que se impôs como modelo de organização das comunidades humanas durante os últimos 500 anos, por meio da consolidação dos estados nacionais, da expansão colonial, do capitalismo e da industrialização. A raiz desta crise está ligada à supremacia da racionalidade instrumental moderna, que supera a consciência mitológica e proporciona novas possibilidades de intervenção na natureza e sobre outros seres humanos que, nem sempre se soube utilizar de forma construtiva. O surgimento das ideologias e da moderna técnica industrial se combinam para

⁴⁸ ANJOS, Claudia Giovannetti Pereira. *Atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas nas Crises Humanitárias na Década de 1990*. Dissertação de Mestrado apresentada à USP, 2007.

produzir uma espiral de destruição sem precedentes. Isso leva à necessidade de banimento jurídico da guerra e do estabelecimento de um mecanismo de salvaguarda da paz e segurança internacionais por parte das grandes potências, por meio do Conselho de Segurança.

As potências presentes no Conselho atuaram sempre como integrantes da comunidade internacional e não como salvaguardas da paz mundial, determinando muitas das falências do conselho. Contudo, o funcionamento deste é um problema à parte que foge do objetivo do presente texto. O surgimento de um direito universal que proteja os seres humanos além do marco dos estados nacionais obedece à necessidade de libertar os seres humanos da tutela dos estados nacionais e criar um marco supranacional de proteção que prevenisse novos holocaustos. Por outro lado, o objetivo do desenvolvimento busca direcionar os avanços da industrialização para o bem-estar da humanidade e não para sua destruição.

Obviamente a crise não está superada. A guerra continua sendo uma constante, ainda que não nas dimensões do começo do século XX, e os direitos humanos, assim como o desenvolvimento, continuam sendo objetivos em processo ainda que se tenha avançado bastante. O realismo político, tradução da racionalidade instrumental para a política internacional, continua sendo dominante e seu amoralismo pragmático continua representando uma ameaça constante de nova degradação dos padrões de comportamento dos estados com relação à destruição e à violência. Talvez a ONU não tenha evitado uma nova guerra mundial como a que o mundo se envolveu na metade do século XX. Contudo, seguramente, tem contribuído para evitar uma nova

espiral autodestrutiva, ainda que seus limites se façam evidentes, inspirando propostas de ajustes e reformas. No entanto, parece evidente que a longa trajetória que resultou na fundação da ONU continua latente e seu fortalecimento se tornou fundamental para o mundo moderno.

Referências

ADORNO, Theodor. *Minima Morália, Reflections from a Damaged Life*. Londres: Verso, 2005.

ACNUR. *A situação dos Refugiados no Mundo – 50 anos de ação humanitária*, 2000.

ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities, Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso, 2006.

ANJOS, Claudia Giovannetti Pereira. *Atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas nas Crises Humanitárias na Década de 1990*. Dissertação de Mestrado apresentada à USP, 2007.

ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. Orlando, Harcourt Inc, 1976.

_____. *Eichmann in Jerusalem - A Report on the Banality of Evil*. Londres: Penguin Books, 2006.

ARGUELHES, Delmo de Oliveira. 'A cavalaria morreu...'. In: Id. *Sob o céu das valquírias: as concepções de heroísmo e honra dos pilotos de caça na Grande Guerra (1914-18)*. Curitiba: Editora CRV, 2013.

_____. 'A cavalaria morreu...'. In: Id. *Sob o céu das valquírias: as concepções de heroísmo e honra dos pilotos de caça na Grande Guerra (1914-18)*. Tese de Doutorado apresenta à UnB, 2008.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. v. II. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

CARNEIRO, Henrique. *A Guerra dos Trinta Anos*. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.) *História das Guerras*. São Paulo: Contexto, 2011.

CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de Crise - 1919-1939, uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

DEYRA, Michel. *Direito Internacional Humanitário*. Lisboa: Editora da Procuradoria Geral da República - Gabinete de Documentação e Direito Comparado, setembro 2001.

FINLAN, Alastair. *The Collapse of Yugoslavia, 1991-1999*. Oxford: Osprey Publishing, 2004.

GROSS, Feliks. *Citizenship and Ethnicity*. Westpoint, Connecticut, London: Greenwood Press, 1999.

HABERMAS, Jurgen. *A Inclusão do Outro - estudos de teoria política*, 3. ed., São Paulo: Loyola, 2007.

HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Impérios*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

_____. *Nações e Nacionalismo desde 1780*. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

HOCKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. *Dialética del Iluminismo*. Buenos Aires: SUR, 1970.

HULL, Isabel. Military Culture and the Production of final Solutions in the Colonies - The example of Wilhelminian Germany. In: GELATELLY, Robert; KIERMAN, Ben. *The Specter of Genocide, mass murder in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua*. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: Ed L&PM, 2008.

KEEGAN, John. *Uma História da Guerra*. São Paulo: Editora Schwacz, 2006.

KIERMAN, Benedict. *Blood and Soil - A World History of Genocide and Extermination from Sparta to Darfur*. New Haven & London: Yale University Press, 2007.

KUPER, Leo. *Genocide: its political use in the twentieth century*. New Haven: Yale University Press, 1981.

MARTINS, Estevão Chaves de Resende. *Cultura e Poder*. São Paulo: Editora Saraiva-IBRI, 2. ed., 2007.

PINFOLD, John. We Are All Brethren. *Oxford Today*, v.19, n. 2, Hillary Term, 2007. POWER, Samantha. *A Problem from Hell - America in the Age of Genocide*, NY, London: Perennial-Harper Collings Publishers, 2002.

REHMAN, J. *The Weakness in the International Protection of Minority Rights*. The Hague: Kluwer Law International, 2000.

REICH, Wilhelm. *Psicologia de Massas do Fascismo*. São Paulo: Cia das Letras, 2001.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Rousseau e as Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, FUNAG, IPRI, 2003.

SARTRE, Jean-Paul. *Réflexions sur la Question Juive*. Paris: Gallimard, 2006.

SMITH, Anthony D. *Myths and Memories of the Nation*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

_____. *Chosen Peoples, The Nation as a Sacred Communion*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

VILLA, Dana. *Totalitarianism, Modernity and the Tradition*. In: Aschheim, Steven E.; WEITZ, Eric D. *Genocide, Utopias of Race and Nation*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

WIGGERSHAUS, Rolf. *A Escola de Frankfurt, História, Desenvolvimento Teórico, Significação Política*. 2. ed. São Paulo: Difel, 2006.

A ONU, setenta anos depois, para que serve?

Renata de Melo Rosa*

Introdução

A nova arquitetura da política mundial teve sua implementação a partir da criação da Liga das Nações, listada como o Ponto 14 do discurso do Presidente Democrata Woodrow Wilson, proferido em 8 de janeiro de 1918 ao Congresso Americano. A convergência ao multilateralismo institucional como o método mais eficaz de constrangimento de Estados agressores e de construção da paz foi construída por outras premissas, também presentes nos pontos do Wilson, dentre as quais, o fim da diplomacia secreta e a redução dos armamentos. Conceber a política mundial por meio de decisões colegiadas é o que, na teoria de Relações Internacionais, convencionamos qualificar de idealismo, liberalismo ou institucionalismo liberal, uma metodologia de decisão política realizada exclusivamente dentro do ambiente institucional, como forma de disciplinar a suposta anarquia existente no cenário internacional e no relacionamento entre os Estados.

Este capítulo tem como objetivo trazer algumas reflexões a respeito desta nova arquitetura de paz, criada pela Liga das Nações e sustentada pela Organização das Nações Unidas (ONU) a partir de 1945, e analisar seu alcance limitado para a efetiva criação de um ambiente de paz. Levar-se-á em consideração elementos como a descoloni-

* Pós-Doutora pela *Université D'État D'Haiti*. Coordenadora do curso de Relações Internacionais do UNICEUB.

zação africana, as tensões institucionais provocadas pelos EUA e URSS e, por fim, o texto irá apontar que conciliar a possibilidade de quebra da soberania em casos de difícil interpretação, não tem colhido bons frutos para a construção da paz, levando muitas vezes ao que Blanco¹ considerou como pós-colonização da paz, por meio da ONU. Como proposta, o texto prevê, a partir do estudo de caso da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), o aprofundamento em uma metodologia compreensiva capaz de entender o ponto de vista dos sujeitos de modo a convergir o princípio de Westphalia a favor dos povos e não contra eles.

1. A arquitetura do multilateralismo institucional

Operacionalizar a política mundial a partir do multilateralismo institucional consiste no método moderno de construção da paz após a Primeira Guerra Mundial. Este método exigiria um esforço político consciente dos atores estatais signatários do Tratado de Versalhes em se empenhar para evitar conflitos armados. Não se tratava mais, naquele momento, de um sentimento fortuito de adesão ao pacifismo ou da construção de uma cultura de paz, conforme os escritos de Angell relatam o sentimento das gerações que vivenciaram a 1ª Guerra Mundial². Com o advento da institucionalização da política mundial por meio da Liga

¹ BLANCO, Ramon. Pós Colonizar a Paz?: Em Busca de uma Perspectiva. *Revista Universitas: Relações Internacionais*, v. 8, n. 1, 2010, p. 1-25.

² ANGELL, Norman. *A Grande Ilusão*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

das Nações, o projeto de construção da paz exigiria compromissos formais que seriam controlados por mecanismos institucionais como Estatutos, Tratados, Acordos e um forte arcabouço jurídico para assegurar sua plena execução.

Os principais pontos do Wilson foram retomados no Estatuto da Liga das Nações. Destacaremos aqui o Ponto 4, que se refere à redução dos armamentos nacionais, transposto especialmente para o artigo 8º do Estatuto da Liga: “Os Membros da Sociedade reconhecem que a manutenção da paz exige a redução dos armamentos nacionais ao mínimo compatível com a segurança nacional e com a execução das obrigações internacionais impostas por uma acção comum”.

Concebida com o viés estatocêntrico e voltada exclusivamente para atender as demandas e/ou controvérsias de Estados soberanos signatários, a Liga das Nações poderia ser comparada ao embrião, no âmbito da política mundial, do que Weber³ qualificou de dominação racional-legal. A obediência aos estatutos caracteriza-se, neste tipo de dominação, como seu elemento central, a qual irá desencadear inúmeras rotinas disciplinadoras, que pavimentarão o caminho da obediência a estes mesmos estatutos. Sua elaboração consiste em decisões colegiadas e a origem de sua legitimidade estaria na adesão voluntária a este tipo de dominação, por meio do sentido que os Estados soberanos enxergariam em ser obedientes e tolerantes às leis internacionais, tal como preconiza Weber quando se refere ao “certo mínimo de vontade de obedecer, isto é, interesse na obediência⁴”.

³ WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. UnB, 1994.

⁴ Ibid, p. 139.

A convergência para a obediência aos estatutos e Tratados e não a determinadas potências e impérios marcou esta nova diplomacia e estruturou as raízes do multilateralismo institucional. No entanto, os chamados *Vinte Anos de Crise*⁵, que foram de 1919 a 1939, momento embrionário de institucionalização da política mundial, também coincidiu com o período entreguerras marcado pela disputa entre diversos projetos de dominação regional com aspirações de dominação mundial, como a *pax nipônica* no extremo Oriente, a *pax germânica*, a *pax britânica* ou mesmo uma *pax americana*⁶.

Por meio de mecanismos institucionais de expulsão de membros considerados agressores em função de violações dos compromissos assumidos no momento da adesão ao Estatuto da Liga das Nações, a ideia de Geertz de que o “código não determina a conduta”⁷ não serviu de reflexão crítica aos 32 países signatários da Liga, em especial, ao Sir Eric Drummond, seu primeiro secretário geral. A Liga entendia que comportamentos agressores não seriam tolerados. Dessa forma, Japão e Alemanha se retiraram da entidade em 1933, Itália, em 1937, e União Soviética, em 1939. Todos eles haviam se envolvido em invasões territoriais fortemente condenadas no Estatuto da Liga, em especial no artigo 16:

Artigo 16. Se um Membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos tomados nos artigos 12, 13 ou 15, será “*ipso facto*” considerado como tendo cometido um ato de beligerância contra todos os outros Membros da Sociedade. Estes comprometer-se-ão a romper

⁵ CARR, Edward. *Vinte Anos de Crise*. Brasília: FUNAG, 2001.

⁶ Ibid, p. 300.

⁷ GEERTZ, Clifford. *A Interpretação das Culturas*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989. p. 28.

imediatamente com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a interdizer todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que rompeu o Pacto, e a fazer cessar todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, Membro ou não da Sociedade.

O período de seis anos que englobou o intervalo de 1933 a 1939, no qual a Liga perdeu quatro de seus membros, aqueles mesmos Estados que iriam protagonizar a Segunda Guerra Mundial, houve um rápido deterioro do institucionalismo liberal e de seu potencial para comprometer os Estados a obediências às leis, estatutos e decisões colegiadas. O comportamento *hobbesiano* destes Estados, ou anárquico nos termos do realismo clássico⁸ na busca de mais poder territorial regional, fez eclodir um conflito de interesses extremamente sangrento que caracterizou a Segunda Guerra Mundial.

O que importa para a primeira reflexão deste capítulo é pensar a resposta da comunidade internacional face ao dilema entre a obediência à regra e a adesão à dominação, nos termos de Weber⁹ e a busca pelo suposto interesse nacional e/ou poder no cenário internacional. Tanto a Liga das Nações como a ONU estiveram guiadas pela crença na legitimidade dos Tratados e no firme interesse que os Estados iriam demonstrar na obediência às leis e estatutos normativos mundiais.

Após o deterioro político e institucional da Liga das Nações, a ONU a substituiu, preservando o caráter institu-

⁸ Cf. MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Brasília: FUNAG, 2003 e WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War*. Cambridge, CUP: 2001.

⁹ WEBER, Max. Op. cit.

cional da política mundial e também a maior parte dos pontos defendidos pela Liga das Nações. No entanto, a Carta da ONU dispõe, em seu Capítulo VII intitulado “Ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão”, alguns dispositivos importantes para o controle de Estados agressores, em especial o artigo 42 que prevê que o Conselho de Segurança “poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais¹⁰”.

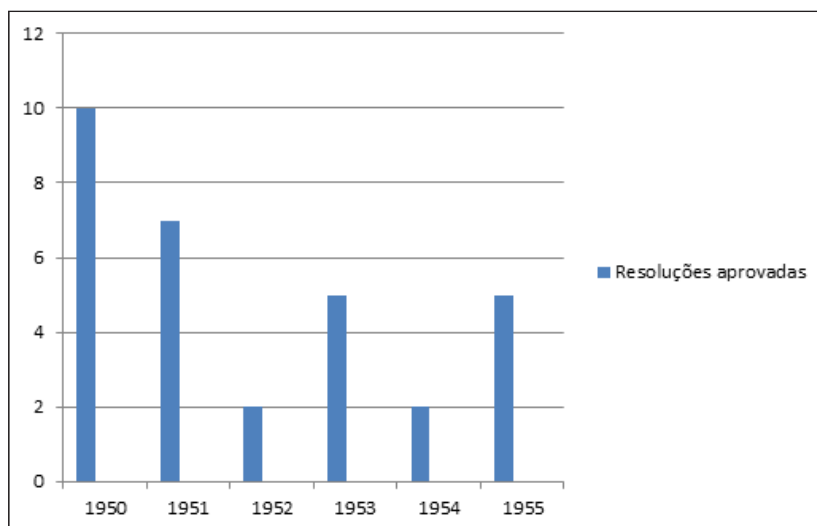
A liberdade de ação que o Conselho de Segurança se auto atribuiu no que tange ao arbítrio de seu próprio julgamento e decisão acerca da “ação que julgar necessária” para o retorno ao *status quo* dos Estados territoriais que compõem o sistema westfaliano, ocasionou, na prática, o efeito contrário, pois os mecanismos de veto dispostos no Capítulo V da Carta, conferidos à China, Estados Unidos, França, Reino Unido e União Soviética implicaram em uma paralisia significativa do Conselho, em especial, nas décadas que sucederam o fim da Segunda Guerra Mundial, momento em que a chamada Guerra Fria também se intensificou.

Em seguida, analisaremos as respostas institucionais da ONU aos atos de agressão no intervalo das décadas de 50 a 90, como foco na fragilidade da aprovação de uma missão militarizada no Haiti, a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti, em 2004, mesmo em face de inexistência de um conflito armado, o que faz consolidar a interpretação de que as operações de paz da ONU servem muito mais ao objetivo de impor um modelo ocidental de paz do que harmonizar os conflitos locais.

¹⁰ Carta das Nações Unidas. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em 27 de março de 2015.

2. A resposta aos conflitos armados em números

O número diminuto de resoluções aprovadas na década de 50 (42 em um década inteira) pode ser explicado pela eclosão da Guerra das Coreias, em 1953, e o abalo de confiança entre a URSS e os membros permanentes do Ocidente no Conselho, tendo em vista que a autorização de uma intervenção armada da ONU na Coreia ocorreu sem a presença da URSS no Conselho de Segurança¹¹ e a cadeira permanente da China foi ocupada por Taiwan até 1975. O gráfico abaixo retrata o baixo desempenho do Conselho de Segurança nesta década:



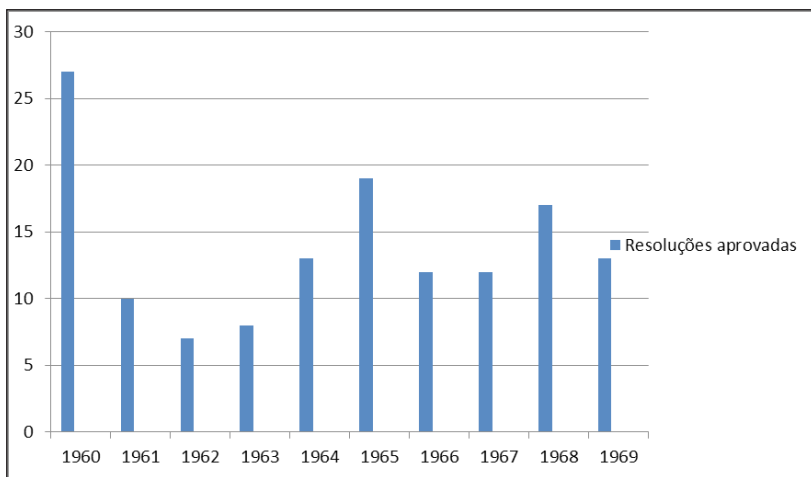
Fonte: Autoria própria a partir de dados extraídos da página Oficial do Conselho de Segurança das Nações Unidas: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions>

¹¹ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas* Brasília. Brasília: FUNAG, 1999.

Mesmo assim, este quadro revela apenas a quantidade de resoluções aprovadas. Se formos analisar o conteúdo da agenda das resoluções aprovadas na década de 1950, os temas não são substanciais no ano de 1955: das cinco aprovadas, uma foi para admissão dos novos membros da ONU: Albânia, Jordânia, Irlanda, Portugal, Hungria, Itália, Áustria, Romênia, Bulgária, Finlândia, Ceilão, Nepal, Líbia, Camboja, Laos e Espanha. Já em 1957, das cinco resoluções aprovadas, duas foram para admissão de novos membros: Gana e Malásia e, em 1958, das cinco aprovadas, uma foi para admissão da Guiné como membro da ONU. Vale ressaltar ainda que, em 1959, apenas uma resolução do Conselho de Segurança foi aprovada: a de n. 132 para constituir uma comissão de averiguação do mandato da ONU no Laos.

A década de 60 terá uma mudança substancial no volume de resoluções aprovadas no Conselho de Segurança: 142 no total¹². Apenas no ano de 1960, das 27 resoluções aprovadas, 24 foram destinadas à admissão de novos membros. Esta tendência de aprovação de novos membros marcou a década de 60 em função da descolonização do continente africano em meio aos conflitos armados oriundos da guerra fria. Em 1962, das 7 resoluções aprovadas, 6 foram para admitir novos membros.

¹² Os dados foram extraídos da página oficial do Conselho de Segurança das Nações Unidas: <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>>.



Autoria própria a partir de dados extraídos da página Oficial do Conselho de Segurança das Nações Unidas: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>

Sem conseguir um consenso mínimo para conter a disputa de poder explícita entre EUA e URSS nas décadas de 1970 e 1980, a ONU pouco contribuiu neste período a respeito dos conflitos armados que se estabeleceram em todo o continente africano e no sudeste asiático, em função das disputas internas de poder em cada Estado recém-criado. Apenas no início da década de 1990, com a dissolução da União Soviética e com a possibilidade de entendimento entre Moscou e Washington, uma era de “missões de paz” teve início no âmbito da atuação da ONU. Estas operações tinham como objetivo diminuir a tensão de conflitos armados ocorridos em ambiente doméstico com potencial à desestabilização regional¹³. Sem uma especificação clara em nenhum artigo da Carta da ONU, estas operações, em geral, foram enquadradas genericamente no Capítulo VII, sem fazer menção a

¹³ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. Op. cit.

um artigo específico. No entanto, é correto afirmar que elas se amparam entre os artigos 40 e 42 da Carta, os quais preveem desde uma advertência ao país considerado emissor de ameaças à paz, até a autorização de exercícios de demonstrações militares com vistas à dissuasão (artigo 41) ou, em casos extremos, uso da força armada (artigo 42).

A crença, na década de 1990, na militarização como forma de soluções de conflitos internos provocou a aprovação rápida de algumas de “missões de paz” militarizadas, como a UNOSOM I e II, na Somália, Moçambique, UNAVEM I, II e III, em Angola, UNAMIC, no Camboja.

O agravamento das crises e o gasto excessivo deste tipo de operação aliada à forte rejeição emitida pelas autoridades africanas fez com que a partir de 2002, as missões de paz no continente africano fossem realizadas conjuntamente com a União Africana, que também possui um mecanismo regional de resolução de conflitos.

A partir de 2010, uma mudança significativa tem sido proposta no formato das missões de paz da ONU: no lugar da militarização, a autorização de operações especiais ou missões políticas, cujo formato seria mais econômico e incidiria no respaldo ao trabalho de enviados especiais destinados a trabalhar junto aos governos locais para conter os conflitos armados locais. Sobretudo Rússia e China são os atores mais interessados neste novo modelo de missão.

O debate acerca da metodologia de intervenção a territórios soberanos esbarra na questão de fundo que baliza a raiz da dificuldade de acertos da ONU: como legitimar o desmonte do sistema westphaliano que estrutura o sistema internacional? A quarta parte deste capítulo irá tecer algumas considerações sobre o tema.

3. Conciliar o Inconciliável

Desde 1648, com a assinatura do Tratado de Westphalia, o conceito de política associada ao território começou a ser disseminado na comunidade internacional¹⁴. 300 anos após sua assinatura, a ONU, então recém criada, começou a regular as engrenagens jurídicas e diplomáticas de radicalização do princípio westphaliano. A criação do Estado de Israel como primeiro ato simbólico da Organização demonstrou para a comunidade internacional que o exercício da diplomacia pública e multilateral teria, a partir de então, necessariamente de cultivar o compromisso político com o princípio da autodeterminação dos povos e com a política associada ao território, elementos que sustentariam ideologicamente a descolonização do continente africano e do sudeste asiático e quase todas as demandas de reconhecimento de autodeterminação dos povos. Do ponto de vista normativo, o Capítulo XI da Carta das Nações Unidas, que trata da Declaração Relativa a territórios sem governo próprio, indica que:

ARTIGO 73 - Os Membros das Nações Unidas, que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos não tenham atingido a plena capacidade de se governarem a si mesmos, reconhecem o princípio de que os interesses dos habitantes desses territórios são da mais alta importância, e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta, o bem-estar

¹⁴ CASTRO, Marcus Faro de. *Teorizando a Política Internacional*. Brasília: Ed. UnB, 2005.

dos habitantes desses territórios e, para tal fim, se obrigam a: a) assegurar, com o devido respeito à cultura dos povos interessados, o seu progresso político, econômico, social e educacional, o seu tratamento equitativo e a sua proteção contra todo abuso; b) desenvolver sua capacidade de governo próprio, tomar devida nota das aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas instituições políticas livres, de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes e os diferentes graus de seu adiantamento.

Notadamente referido ao processo de descolonização, a radicalização do princípio westphaliano não tardou a rodar sua engrenagem frenética das décadas posteriores e pode ser dividido em três ciclos distintos: o primeiro refere-se à primeira onda da descolonização, cujo ciclo vai de 1950 a 1984, notadamente voltada para o continente africano, o sudeste asiático e algumas ilhas do Caribe. A segunda onda refere-se ao processo de reconhecimento das ex-Repúblicas Socialistas Soviéticas, centrada nos anos de 1991 a 1993. O terceiro movimento de autodeterminação consiste nas demandas provenientes no século XXI, dentre as quais se encaixa o reconhecimento do Sudão do Sul, em 2011, e dezenas de outras demandas separatistas que não são discutidas pela ONU¹⁵, em função dos vetos dos Estados permanentes do Conselho de Segurança.

¹⁵ Apenas para ilustrar, destacamos as demandas separatistas da Somália, LRA, no norte de Uganda, da República do Azawad (Mali), Tibete (China), Taiwan (China), Chechênia (Federação Russa), Ossétia do Sul (Geórgia), Kosovo (Sérvia), Curdistão (Irã, Síria e Turquia) e, mais recentemente, do autointitulado Estado Islâmico (Iraque e Síria).

3.1. Westphalia Contra os Povos?

A Carta das Nações Unidas é taxativa ao colocar os Estados como os únicos atores legítimos a compor o sistema internacional, dele se beneficiar ou mesmo sofrer sanções em casos de ameaças à paz, ruptura da paz ou atos de agressão (Capítulo XII da Carta da ONU). São os Estados e não os povos os atores que o sistema da ONU reconhece como legítimos interlocutores, independentemente de fazerem ou não parte da Organização. A única exceção da Carta está no preâmbulo quando a palavra “povos” aparece como uma categoria válida de interlocução da comunidade internacional. Não sem motivo, esta categoria desaparece ao longo da carta e é sistematicamente substituída pela categoria Estado, que é lembrada 21 vezes ao longo da carta.

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, em que os estados da Alemanha, Itália e Japão decidiram marchar na contramão do institucionalismo liberal da Liga das Nações e contrariar quase todos os 14 pontos de Wilson¹⁶, rompendo a lógica westphaliana de respeito à soberania dos Estados, passando pelo uso da diplomacia secreta e do aumento de armamentos, seria de se esperar que a radicalização do princípio westphaliano estivesse presente na Carta de modo expressivo, bem como o princípio da anarquia que supostamente autorizaria o uso da força, se necessário. A radicalização deste princípio também foi útil ao processo de descolonização africana e do sudeste asiático, já que, se a política deveria estar associada ao território, o regime colonial se verteria, após a assinatura da Carta de *San Francisco*, como uma “anomalia política” que os Estados Unidos e a União Soviética se mostraram dispostos a acabar.

¹⁶ CASTRO, Marcus Faro de. Op. cit.

No entanto, o caso africano se mostraria muito mais desafiador na constituição das fronteiras do que o simples movimento político de descolonização. Seria muito mais difícil construir uma política associada a um território determinado do que pôr fim ao colonialismo.

A descolonização no continente africano foi um processo marcado pela violência anticolonial e pela construção de um discurso artificialmente nacionalista. No caso de Ruanda, por exemplo, o Partido do Movimento de Emancipação Hutu, que controlou o poder de Ruanda até o ano de 2000, incluiu em sua construção nacionalista o ódio étnico aos tutsis. Não foi vislumbrada uma nação para os dois grupos étnicos, de modo que a “nação” de Ruanda deveria ou pertencer aos hutus ou aos tutsis.

Para agravar ainda mais a difícil tensão étnica interna, ao sair do jugo colonial, os países africanos e do sudeste asiático já se viram, desde as guerras de independência, obrigados a se alinhar no bloco comunista ou capitalista do Ocidente. Isto fez com que os recém-criados Estados tivessem em sua gênese a característica de Estados Alterados¹⁷ pois, gestados sob a lógica moderna que espera que os Estados tenham como arquitetura política a dominação racional legal¹⁸, que prevê o respeito às leis, às instituições, à impessoalidade, à transparência e um corpo administrativo recrutado a parir do mérito, os Estados africanos que surgiram no meio da disputa de poder da guerra fria, enfrentaram enormes dificuldade de consolidação.

¹⁷ APPIAH, K. A. *Na casa de meu pai: a África na filosofia da cultura*, Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

¹⁸ WEBER, Max. Op. cit.

Dessa forma, caíram rapidamente na categoria que Woodward¹⁹ criticou como forma de catalogação do Ocidente aos Estados que passam por transições políticas e/ou descolonizações recentes: a de Estado Falido. Para a autora, “as ameaças sentidas contra a segurança internacional e atribuídas à insuficiência do Estado advêm muitas vezes de causas bastante remotas²⁰”, como é o caso da presença tutsi na Região dos Grandes Lagos e nos conflitos étnicos que se verteram como forma de poder violento após a descolonização de Ruanda. O termo “Estado falido” também é perigoso porque seu uso político “constitui uma ameaça utilizada pelos Estados potentes para encontrarem pretexto para uma nova intervenção nos assuntos internos das nações soberanas²¹”. Em alguns casos, o uso político do termo teria como finalidade “gerar uma oposição internacional contra regimes que passam por transições políticas complexas²²”.

É importante destacar que, do ponto de vista analítico, não há dúvidas de que os países envolvidos em conflitos armados são frágeis, mas a resposta da ONU a esta fragilidade é a aprovação de inúmeras resoluções, sem que os conflitos internos diminuam os seus patamares de violência. Ainda, conforme destaca Woodward, “a insuficiência do Estado é um problema real, mas o conceito de insuficiência do Estado é um estratagema político que falseia o problema – faz endossar aos Estados individu-

¹⁹ WOODWARD, Susan. *Estados Falidos: O peso das palavras*. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/38596601/Estados-Falidos-o-Peso-Das-Palavras>>. Acesso em maio de 2015.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

ais a responsabilidade de tarefas que exigem cooperação regional e internacional²³".

Portanto, o método institucional de construir a paz acabou por pós colonizá-la²⁴, sem aventar a possibilidade de construção de um diálogo compreensivo mais profundo a respeito das causas do conflito e de uma possível solução local. Entendemos que a ocidentalização proposta no arcabouço das estruturas das missões de paz rechaçou, desde a sua gênese, as tecnologias sociais locais de resolução de conflito, construídas pelos povos.

Por este motivo, entendemos que o investimento em "operações de paz" não militarizadas, voltadas para os mecanismos de interpretação dos conflitos a partir de bases da compreensão da intersubjetividade dos atores envolvidos pode ser um importante instrumento de promoção de soluções negociadas com atores locais e um caminho mais seguro para a efetiva construção da paz.

Nesse sentido, o reforço a uma metodologia compreensiva com foco no diálogo intersubjetivo entre os representantes do Estado local, da ONU, das organizações regionais e de variados setores da comunidade afetada por conflitos armados pode ser mais promissora a longo prazo do que uma intervenção militar cuja metodologia segue um único padrão descontextualizado das variáveis locais.

4. A ONU e o Haiti

A população haitiana, em especial de Porto Príncipe e do Cabo Haitiano, convive, desde 2004, com tropas estrangeiras em seu território. Com o objetivo inicial de controlar

²³ Ibid.

²⁴ BLANCO, Ramon. Op. cit.

as forças políticas de oposição ao segundo mandato presidencial de Jean Bertrand Aristide (2000-2004), contingentes militares (a princípio dos Estados Unidos, Canadá e França, no âmbito da Força Multinacional Interina – MIF na sigla em inglês²⁵) deram suporte logístico ao governo interino de Boniface Alexandre, como Presidente, e de Gerard Latortue, como primeiro ministro. O cenário político pós-Aristide seguiu, a despeito da presença das forças militares aprovadas pela ONU, repleto de violações graves aos direitos humanos²⁶, assassinatos e prisões irregulares ocorridas entre 2004 e 2006 de mais de 117 membros chefes políticos do Partido Político Fanmi Lavalas²⁷ (do então Presidente Aristide).

Além disso, um dado importante nesta análise é que a vulnerabilidade do Haiti aumentou após a vigência da Missão. Especialmente nos níveis de pressão demográfica para a saída do país: 9.6 em uma escala de 10; grupos em busca de vingança (7/10); pobreza e declínio econômico (9.6/10); deterioração progressiva de serviços públicos (9.6/10) e intervenção de atores externos (9.9)²⁸. Estes indicadores que, a princípio, estariam indiretamente cobertos pela Missão, em razão de a Missão se encarregar de “ajudar com a restauração e manutenção do Estado de direito” e a proteger civis, se deterioraram ao longo dos dez anos da Missão.

²⁵ Força Multinacional Interina.

²⁶ CAVALLARO, James. *Mantendo a paz no Haiti?- uma avaliação da missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso*. Cambridge, MA: Harvard Law Student Advocates for Human Rights; Rio de Janeiro, São Paulo: Centro de Justiça Global. Março de 2005.

²⁷ Para a lista destas prisões arbitrárias, cf.: <<http://www.ijdh.org/pdf/headline1-10-07.pdf>>.

²⁸ Cf.: <www.fundforpeace.org>. Acesso em maio de 2015.

Uma metodologia compreensiva da raiz dos conflitos haitianos levaria a uma interpretação a respeito das inúmeras causas geradoras da desestabilização e desencorajaria a militarização como meio de resolução de problemas profundos gerados no ambiente pós-colonial haitiano. De acordo com as reflexões de Daniela Nascimento,

Para reduzir a probabilidade de conflito e promover uma paz sustentável nestes contextos é essencial promover um desenvolvimento inclusivo, reduzir desigualdades de grupo e combater o desemprego no imediato pós-conflito [...]. Isto significa que é fundamental definir medidas que incluam uma dimensão estrutural de garantia de direitos económicos e sociais de todos, nomeadamente no quadro dos acordos de paz. De modo a responder às necessidades socioeconómicas mais urgentes das pessoas no pós-conflito, deve ser dada prioridade à garantia de bens, serviços e oportunidades sociais e económicas à população. As prioridades ao nível das estratégias dominantes de paz e *peacebuilding* devem, pois, ser redefinidas e reorientadas nesse sentido, de modo a tornarem-se mais sustentáveis e eficazes²⁹.

O desengajamento da missão com atores locais e a ausência de um diálogo intersubjetivo com os diversos atores que compõem a cena política haitiana fez surgir um descontentamento visível com a ONU pelas ruas de

²⁹ NASCIMENTO, Daniela. A resposta às desigualdades socioeconómicas como base para a paz: uma abordagem alternativa aos conflitos?. *Revista Universitas: Relações Internacionais*, v. 11, n. 2, 2013, p. 70-71.

Port-au-Prince, capital do Haiti³⁰. Ao longo da cidade, é comum ver muros com dizeres na língua local *kreyòl* “*aba okypasion*”, “abaixo a ocupação”, referindo-se à presença militar da MINUSTAH no país. Da mesma forma, é frequente a realização de manifestações populares contra a presença internacional, como os enfrentamentos de populares às tropas, retratadas tanto pela imprensa internacional, quanto por veículos haitianos.

Outro dado interessante de desengajamento local da ONU no Haiti foi a falta de expectativa da população em relação à atuação da MINUSTAH nos esforços humanitários de resposta ao terremoto de janeiro de 2010 relatadas por Thomaz³¹ que estava realizando uma pesquisa de campo em Port-au-Prince no dia do terremoto, o qual teve breve relato pessoal e etnográfico sobre como os haitianos reagiram e se organizaram nos dias após a catástrofe:

A pergunta “*ki kote Minustah?*” era minha. Os haitianos sabiam que as tropas das Nações Unidas não estavam ali para ajudar e que só apareceriam mais tarde para recolher os louros de uma ação que não fora a deles, como de fato ocorreu. As câmeras da mídia internacional acompanharam a ação isolada, intermitente, insuficiente e por vezes promotora, ela mesma, da violência. A mídia brasileira seguiu os brasileiros, a espanhola, os espanhóis, a americana, a

³⁰ Estas percepções foram colhidas e registradas e fotos e vídeos nos momentos de pesquisa na capital de Port-au-Price, nos anos de 2006, 2007, 2010 e 2014. Estas pesquisas tiveram o apoio financeiro do CNPq e da CAPES. Agradecemos o apoio destas agências, sem o qual esta pesquisa não poderia ter sido realizada.

³¹ THOMAZ, Omar Ribeiro. O terremoto no Haiti, o mundo dos brancos e o lougawou. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 86, 2010, p. 23-50.

americana, e daí por diante. O fato de cada um só conseguir olhar para si mesmo e se referir a si mesmo na mídia internacional impediu de se enxergar a ordem e o civismo que, no geral, acompanhou a atuação dos haitianos³².

O investimento em tecnologias sociais locais por parte da ONU a partir de um engajamento político que leve em consideração o ponto de vista dos sujeitos e seus próprios métodos de superação dos conflitos políticos, de combate à pobreza, de desemprego e incremento da economia, pode ser experimentado em contextos como o Haiti, de leve potencial ofensivo, cujo conflito não se caracterizou pelo uso de armamentos pesados ou de radicalização de grupos terroristas. Este novo caminho pode pavimentar um processo de troca mútua de conhecimentos e fortalecer os laços das comunidades com organismos multilaterais globais.

Conclusão

A opção pelo uso da força demonstrou severos sinais de fracasso da ONU que assiste, nas duas últimas décadas, sinais evidentes de desgaste e de perda de legitimidade. Este sintoma é reflexo da falta de resolução para a Síria, das dificuldades no Mali, do aumento dos índices de “fragilidade” do Estado haitiano ou da falta de apoio dos governos de Ruanda, Uganda e da própria República Democrática do Congo em construir acordos que cooperem para a estabilização regional, só para citar alguns casos mais recentes. A falta de respostas importantes para os conflitos armados traz lições importantes para a comunidade internacional que histórica-

³² THOMAZ, Omar Ribeiro. Op. cit., p. 36.

mente tem muita facilidade em começar uma guerra ou intervenções militares, mas baixíssima habilidade em terminar os conflitos. Desde a assinatura do Tratado de Versalhes que responsabilizava apenas a Alemanha como autora da Primeira Guerra mundial até a retirada de tropas do Afeganistão e do Iraque, pouco investimento político se fez no fechamento das guerras e na reconstrução política dos Estados afetados. A ausência de políticas públicas internacionais para conflitos locais causam um comprometimento muito mais sério para as futuras gerações do que um mecanismo preventivo de solução de controvérsias. Os investimentos financeiros, técnicos e políticos que se fizeram em duas décadas (infelizmente sem resultados concretos) abalaram a credibilidade da ONU em resolver conflitos locais e desafiam ainda mais a sua capacidade de liderança em resolver conflitos que cada vez mais aumentam de magnitude e complexidade.

Referências

ANGELL, N. *A Grande Ilusão*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ANDERSON, B. *Nação e Consciência Nacional*. São Paulo: Ática, 1989.

ANTHIAS, F. e YUVAL-DAVIS, N. *Racialized Boundaries: race, nation, gender, colour and class and the anti-racist struggle*. Londres e Nova York: Routledge, 1992.

APPIAH, K. A. *Na casa de meu pai: a África na filosofia da cultura*, Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.

BERRY, J. A.; BERRY, C. P. (Eds.). *Genocide in Rwanda: A Collective Memory*. Washington, DC: Howard University Press, 1999.

BLANCO, R. Pós Colonizar a Paz?: Em Busca de uma Perspectiva. *Revista Universitas: Relações Internacionais*, v. 8, n. 1, p. 1-25, 2010.

CARR, E. *Vinte Anos de Crise*. Brasília: FUNAG, 2001.

CASTRO, M. F. *Teorizando a Política Internacional*. Brasília: Ed. UnB, 2005.

CAVALLARO, J. *Mantendo a paz no Haiti?- uma avaliação da missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso*. Cambridge, MA: Harvard Law Student Advocates for Human Rights; Rio de Janeiro, São Paulo: Centro de Justiça Global. Março de 2005.

COX, R. Gramsci, hegemonia e Relações Internacionais. In: GILL, Stephen. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007.

EVANS-PRITCHARD, E. E; COELHO, Ana M Goldberger. *Os Nuer: uma descrição do modo de subsistência e das instituições políticas de um povo nilota*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2005.

FANON, F. *Os condenados da Terra*. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2005.

FONTOURA, P. R. C. T. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

GEERTZ, C. O mundo em pedaços: Cultura e política no fim do século. In: Id. *Nova luz sobre a antropologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, p. 191-228, 2001.

HOBBSBAWN, E. *Nações e Nacionalismos desde 1780*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. Etnia e Nacionalismo na Europa de Hoje In: BALAKRISHNAN, Gopal (Org.). *Um Mapa da Questão Nacional*, Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

LEITE, P. S. *O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros, João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: FUNAG, 2011.

KUPERMAN, A. J. Post-Genocide Rwanda: Ten Years Later. *Journal of Genocide Research*, March 2004.

KAMUKAMA, D. *Rwanda Conflict: Its Roots and Regional Implications*. Kampala, Uganda: Fountain, 1993.

KRISTEVA, J. *Strangers to Ourselves*. New York: Columbia University Press, 1991.

MAGNARELLA, P. Explaining Rwanda's 1994 Genocide. *Human Rights & Human Welfare Journal*, v. 2, 1, winter, 2002.

MAMDANI, M. *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

MORGENTHAU, H. *A Política entre as Nações*. Brasília: FUNAG, 2003.

NASCIMENTO, D. A resposta às desigualdades socioeconômicas como base para a paz: uma abordagem alternativa aos conflitos?. *Revista Universitas: Relações Internacionais*, v. 11, n. 2, p. 70-71, 2013.

NYE JR, J. S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais: uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial*. São Paulo: Editora Gente, 2009.

OTUNNU, O. Rwandese Refugees and Immigrants in Uganda. In. ADELMAN, Howard; SUHRKE, Astri (eds) . *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1999.

THOMAZ, Omar Ribeiro. O terremoto no Haiti, o mundo dos brancos e o lougawou. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 86, p. 23-50, 2010.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. UnB, 1994.

_____. *Ciência e Política como Vocação*. São Paulo: Ed. Cultrix, 1999.

WALTZ, K. *Man, the State and War*. Cambridge: CUP, 2001.

WOODWARD, S. *Estados Falidos: O peso das palavras*. s/d.

Governança Global, Regimes e Instituições: mudanças na ONU e sua agenda

Anahi de Castro Barbosa*
Lisa Stephane Sousa Barbosa**

Introdução

O presente capítulo tem como objetivo analisar a Organização das Nações Unidas (ONU) enquanto agente internacional de características singulares, na medida em que compreende três aspectos: seu caráter intergovernamental; a multiplicidade de regimes internacionais vigentes sob sua tutela; refletindo dessa forma como palco em que parcela significativa da governança global se delineia.

A metodologia do trabalho engloba uma pesquisa bibliográfica tendo como fontes primárias os sítios oficiais da internet, bem como documentos oficiais de organizações internacionais; e como fontes secundárias da literatura nacional e internacional, o que abrange artigos de periódicos de Relações Internacionais, bem como de obras da área.

Nesse sentido, o trabalho está compreendido em duas partes. A primeira vai abordar questões teóricas, a partir do construtivismo, que tem como base uma epistemologia interpretativa, que será o fio condutor para compreender a ideia de governança global, regimes e organizações internacionais.

* Professora da Universidade Federal de Roraima. Mestre em Relações Internacionais pela UEPB.

** Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Roraima.

Já na segunda parte, serão exploradas as principais transformações pelas quais a ONU passou, trazendo como enfoque as mudanças na governança econômica do período e as implicações na formação da agenda da ONU. Abordando tanto os fatores regulatórios típicos de qualquer organização internacional, o que envolve difusão de informação, aumento de transparência e utilização de indicadores comuns. Assim como serão discutidos a importância dos fatores ideacionais e dos discursos na formação da agenda, a difusão de normas.

Por fim, o aumento e a heterogeneidade de estados membros e seu processo de socialização implicam em maior inclusão no âmbito das negociações multilaterais, mas trazem implicações na lentidão dos processos. Estas alterações revelam um processo lento, porém progressivo, de mudanças sutis nas feições do sistema internacional.

1. Construtivismo e Instituições Internacionais

Na década de 1980, percebeu-se uma convergência entre o neorealismo e neoliberalismo que ficou conhecida como *neo-neo synthesis* – a síntese racionalista. Tanto o neorealismo quanto o neoliberalismo compartilham um programa de pesquisa racionalista, de uma mesma concepção objetiva de ciência, e estudam como melhor atuar segundo as premissas da anarquia e investigar a evolução da cooperação e como as instituições afetam o meio internacional.

Em 1988, Keohane apresentou duas abordagens às instituições internacionais: racionalistas, anteriormente citada, e as reflexivistas - compostas por aqueles que destacavam novas abordagens críticas estimuladas pelo pós-

-modernismo francês, pela escola de Frankfurt etc¹. Estes foram mais tarde denominados de construtivistas por explorarem a importância das ideias e construtos sociais na composição da realidade internacional.

O maior contributo do Construtivismo é a ênfase dada aos fatores ideacionais na vida social e como as ideias se mostram como elementos causais. Associada a outro fator importante herdado pelo pensamento Weberiano está a necessidade de se interpretar o sentido e o significado atribuídos à ação social: a interpretação empática (*verstehen*) para que a realidade se apresente como compreensível.

Diferentemente das epistemologias positivistas baseadas em modelo hipotético dedutivo dos racionalistas, o construtivismo compreende que além do mundo material, os fatores ideacionais são constitutivos da realidade social. Essa abordagem científica se baseia em uma epistemologia interpretativa que se preocupa com os interesses e identidades dos agentes e focaliza os padrões de interação das práticas sociais, possuindo, portanto, uma concepção ontológica relacional², isto é, a relação agentes-estrutura é entendida como uma construção mútua sem anterioridade prévia de uma das partes³.

Em “O Mundo como Vontade e Representação”, Schopenhauer entende que a representação do mundo material é tudo aquilo que aparece na mente como imagem

¹ KEOHANE, Robert. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.

² GILLIGAN, C. In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development. Cambridge, USA: Harvard University Press, 1993.

³ JATOBÁ, Daniel. *Teoria das Relações Internacionais: Inspirações Sociológicas e Contribuições da Abordagem do Construtivismo*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2003.

que é associada a um entendimento⁴. É uma forma de se falar que a realidade é construída pela imagem que se têm do mundo exterior, mas o mundo exterior, em essência, não é a imagem. O construtivismo parte de premissas semelhantes. A percepção que se tem da realidade forma o conjunto de pressupostos com base nos quais o indivíduo age. Não é a realidade em si que vai ser referencial para as atitudes de alguém, mas a percepção que se tem dessa realidade.

O aspecto material da realidade se inter-relaciona com a ação humana, de modo que há uma co-constituição do processo. O fruto do intercâmbio entre o mundo das percepções (subjetivo) e o mundo dos aspectos materiais (objetivo) é o mundo das percepções materializadas (subjetividade objetivada). Essa divisão é baseada em Kratochwil que envolve respectivamente: o mundo dos fatos brutos, o mundo da intencionalidade e significados e o mundo dos fatos institucionais⁵. O meio internacional não pode ser entendido, portanto, analisando apenas a disposição de recursos entre os agentes (aspecto material), mas também a partir das percepções desses agentes (mundo subjetivo próprio a cada agente) e da relação destes com o mundo das percepções materializadas cuja maior expressão são as práticas coletivas institucionalizadas, o que engloba práticas sociais consolidadas, a emergência das organizações internacionais, regimes internacionais, etc.

Como, então, as organizações internacionais afetam o meio internacional? De que forma elas podem afetar o sistema de distribuição de vantagens e recursos?

⁴ SCHOPENHAUER, Arthur. *O Mundo como Vontade e Representação*. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

⁵ KRATOCHWIL, F. *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989

Quando os agentes internacionais compartilham ideias que afetam seu poder e interesses e que geram tendências de comportamentos no sistema internacional, pode-se dizer que compartilham uma mesma cultura⁶. A cultura internacional é, então, fruto da interconexão e superposição das culturas presentes no meio internacional. Quando há uma predominância da cultura realista no regime analisado, há uma tendência à desconfiança mútua entre os agentes, e provavelmente os temas relacionados à segurança serão tidos como prioridade. Sob formas mais radicais do realismo, o agente pode entender, por exemplo, que as organizações internacionais não passam de epifenômenos do meio internacional, não afetando de modo algum a distribuição de vantagens internacionais. Não há uma linearidade exata nos comportamentos, e sim, tendências de comportamentos. Dessa forma, os mesmos agentes que em determinado regime pautam sua ação tendo como base preceitos realistas, ao serem abordados em outra área, podem agir segundo preceitos liberais. Assim, a cultura observada em um regime específico pode ser considerada um forte indício dos comportamentos dos agentes envolvidos naquele regime.

As organizações internacionais compõem o mundo das percepções materializadas e, por definição, pertencem a um mundo que tem um papel muito importante na definição de interesses e na formação das identidades dos agentes internacionais. É no âmbito de tais organizações que as ações e os discursos dos atores tomam sentido.

Na medida em que tais instituições podem ser entendidas como um conjunto de normas que estipulam os meios pelos quais agentes internacionais cooperam e competem,

⁶ WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

segundo Mearsheimer⁷, as relações assimétricas de poder do meio internacional ali são traduzidas e verificadas.

Nesse sentido, é possível verificar as duas faces das organizações internacionais: passivas, enquanto palco de negociações; e ativas, enquanto agentes promotores de agenda. No primeiro aspecto, elas são fruto da criação de padrões das práticas sociais e refletem a disposição do poder no meio internacional e, a depender da cultura internacional, podem ser entendidas como meros arranjos temporários que facilitem a consecução dos objetivos em questão, de modo que transparecem as assimetrias do meio internacional e refletem as negociações de *rule-makers* e *rule-takers*⁸ que participam de processos complexos de barganha. Segundo tal perspectiva, organizações internacionais seriam pouco relevantes, afetando de uma forma muito tênue a estrutura do sistema de distribuição de vantagens.

Contudo, com a crescente institucionalização das “regras do jogo” internacional, há uma ampliação da diplomacia operada no âmbito das instituições, que acabam se transformando em fóruns intergovernamentais, onde a atuação dos demais atores não-estatais é crescente⁹.

A face ativa das organizações internacionais não pode ser negligenciada. Tal influência pode ser percebida, por

⁷ MEARSHEIMER, John. The false promise of international institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, Winter, 1994-1995, p. 5-49

⁸ HURRELL, Andrew ; WOODS, Ngaire. *Inequality, Globalization And World Politics*. New York: Oxford University Press, 1999.

⁹ DUVAL, Fábio Amaro da Silveira. Ação Comunicativa e a Construção de Regimes Internacionais: Um estudo sobre o Caso das Minas Terrestres Antipessoais. Dissertação de Mestrado apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2005.

exemplo, na faculdade de estabelecer, juntamente com os Estados, a agenda internacional e na elaboração de normas em prol de seus objetivos, já que são sujeitos do Direito Internacional e detêm legitimidade pra tal. Ademais, ao propor temas para agenda internacional, as tais instituições conseguem promover uma força *a priori* sutil, mas que apresenta cada vez mais peso no meio internacional: sociedade civil global¹⁰. A opinião pública internacional exerce uma pressão difícil de ser quantificada, mas que apresenta importância crescente, de modo que tanto a boa reputação quanto a vergonha no meio internacional são significativas influências no comportamento dos Estados.

Outro aspecto a ser salientado é que na proporção em que essas organizações são palco para interação de outros agentes internacionais, elas acabam influenciando fortemente na socialização e aprendizado dos demais agentes, além da formação de interesses e identidades dos mesmos.

Do ponto de vista funcionalista, pode se ressaltar ainda a importância do design institucional da organização e a relação objetivos-resultados como fatores que influenciam o desempenho da face ativa dessas organizações. A efetividade das organizações vai depender, portanto, de fatores endógenos e de fatores exógenos os quais vão variar de acordo com a área temática.

Segundo Young, algumas evidências apontam que a efetividade das organizações internacionais é função de:

¹⁰ "O espaço de atuação e pensamento ocupado por iniciativas de indivíduos ou grupos, de caráter voluntário e sem fins lucrativos, que perpassam as fronteiras dos Estados". Cf. HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

1) promover transparência¹¹; 2) resistência dos mecanismos de opção social empregados; 3) dificuldade de se modificar suas regras constitutivas; 4) capacidade dos governos de implementarem as normas da organização internacional; 5) a assimetria na distribuição de poder entre os participantes vai circunscrever alta efetividade da instituição para os membros com poucos recursos, os quais tendem a ver os arranjos com alto grau de coerção e/ou opressão, já para os membros poderosos, tais arranjos institucionais tendem a ser vistos como práticas socialmente desejáveis; 6) a interdependência entre os participantes; 7) ordem intelectual, visto que as instituições internacionais tendem a não resistir ao colapso da estrutura intelectual que as sustenta¹².

A realidade que se apresenta é, portanto, complexa. A contemporaneidade vem sendo marcada por uma série de transformações e redefinições de ideias, valores e conceitos que se expressam de modo dialético. A concepção de poder é um exemplo. Muito embora o Estado possua, em última instância, o poder de decisão, o poder de dar visibilidade a novos temas e questões, testar abordagens e propostas inovadoras, angariar recursos e assegurar sua implementação, este deve passar a negociar com uma série de outros agentes, tais como as organizações internacionais¹³.

¹¹ "Facilidade de monitoramento ou da verificação do desempenho à luz das suas principais prescrições de conduta" Cf. YOUNG, O. *Global Governance - Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambrige/London: The MIT Press, 1997. (tradução livre).

¹² Ibid.

¹³ ALTEMANI, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo, Saraiva, 2005.

1.1 Governança Global

No mundo pós Segunda Guerra Mundial, com a emergência de um cenário internacional complexo e cheio de desafios decorrentes da tragédia humana há muito pouco vivenciada, houve uma preocupação sobre como se daria o novo *modus operandi* do sistema. Isto é, de que modo a ação dos agentes poderia ser concertada na construção de formas de resolução de problemas?

Essa ocasião foi claramente marcada pela liderança americana junto às potências vencedoras no estabelecimento de instituições internacionais fundamentais para a compreensão da governança¹⁴ do período, notadamente, a ONU e, mais tarde, as instituições de Bretton Woods: Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e, com o fiasco da Organização Internacional do Comércio, instrumentalizou-se o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT).

A governança permite a expressão de regras nos mais diversos níveis da atuação, cujo efeito é de alcance internacional. Nesse sentido, os indivíduos são capazes de estabelecer formas de superar os desafios da ação coletiva e solucionar problemas por meio de mecanismos institucionalizados.

¹⁴ O conceito de governança se desenvolveu apenas entre 1980 e 1990, envolto em um contexto que questionava a eficácia do papel do Estado frente ao mercado. O baixo desempenho da economia mundial era atribuído à incapacidade do Estado de alocar recursos com eficiência. As teorias neoclássicas contribuíram para fundamentar esse tipo de percepção. Como consequência, caberia à governança minimizar essa interferência deletéria do Estado, o que ficou a cargo das instituições de Bretton Woods – Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Segundo Senarclens, o conceito de governança teve início associado à capacidade administrativa e financeira do Estado. Cf. SENARCLENS, P. Governance and the crisis in the international mechanisms of regulation. *International Social Science Journal*, n. 155, p. 91 –104, 1998.

Segundo Rosenau, governança se refere a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas¹⁵. Governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

Governança envolveria dois elementos fundamentais, ainda para Rosenau, ordem e intencionalidade – na medida em que se opera visando a uma finalidade. Esses dois elementos aproximam o conceito de governança global e de regimes internacionais. Além disso, ambos dependem da concordância intersubjetiva dos atores governamentais e não-governamentais. Contudo, governança possui um escopo amplo, diz respeito à ordem global, enquanto que regimes internacionais estão voltados para arranjos específicos concernentes a uma dada temática. De acordo com Platiau et al., a governança global consiste no emaranhado de processos que permitiram a emergência de instituições – tais como a ONU, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC) – e dos regimes internacionais, amparando a regulamentação dos desafios da gestão de bens públicos globais e não deve ser confundida com um “governo global”¹⁶.

¹⁵ ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto N. *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília e São Paulo, 2000

¹⁶ PLATIAU, Ana Flávia Barros; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael Tavares. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 2, p. 100- 130, jul./dez, 2004.

Nesse sentido, Gonçalves atenta para três aspectos que legitimam a ideia de governança: 1) aspecto instrumental – na medida em que governança enquanto processo é capaz de produzir resultados eficazes; 2) aspecto participativo – que é avaliado em termos de inclusão dos agentes internacionais no processo de tomada de decisão; 3) aspecto conciliador – na medida em que se consegue criar consenso, ressaltando os elementos de persuasão em detrimento do elemento coercitivo¹⁷.

A governança emerge devido à preocupação pública quando existe interdependência entre os atores da sociedade, ou seja, as ações de uns começam a interferir no bem-estar e nas ações dos outros. Segundo Young, o principal objetivo da governança é coordenar as ações dos membros de um grupo. Envolve o estabelecimento de instituições sociais, que são constituídas por conjunto de regras, procedimentos de tomada de decisão e atividades programáticas que servem para definir práticas sociais e guiar as interações dos que participam de suas atividades¹⁸.

Conforme Rosenau, governança é um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos e que só funciona se for aceito pela maioria¹⁹. O que inclui, segundo Arts, mecanismos de coordenação tanto intergovernamentais quanto transnacionais, tais regulações são advindas tanto do Estado, de regulações mistas

¹⁷ GONÇALVES, A. *A legitimidade na Governança Global*. CONPEDI, Anais, 2006.

¹⁸ YOUNG, O. Op. cit.

¹⁹ ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto N. Op. cit.

(organizações não governamentais e Estado), quanto de auto regulações privadas (em que empresas se orientam por um código de conduta voluntário)²⁰.

1.2 Governança Global e Regimes

O mundo das percepções materializadas é composto pelos padrões de interação internacional, isto é, pelas práticas dos atores baseadas nos entendimentos coletivos de comportamento social apropriado²¹. Por meio desses processos será possível observar as intenções (significados) que moveram as ações dos agentes e perceber a construção de identidades.

A teoria dos regimes internacionais consegue mostrar parte da complexidade da realidade quando esta envolve uma pluralidade de ordens legais e múltiplos centros de poder interagindo. A governança global não pode ser explicada apenas em função das grandes potências ou analisando exclusivamente as organizações internacionais formais.

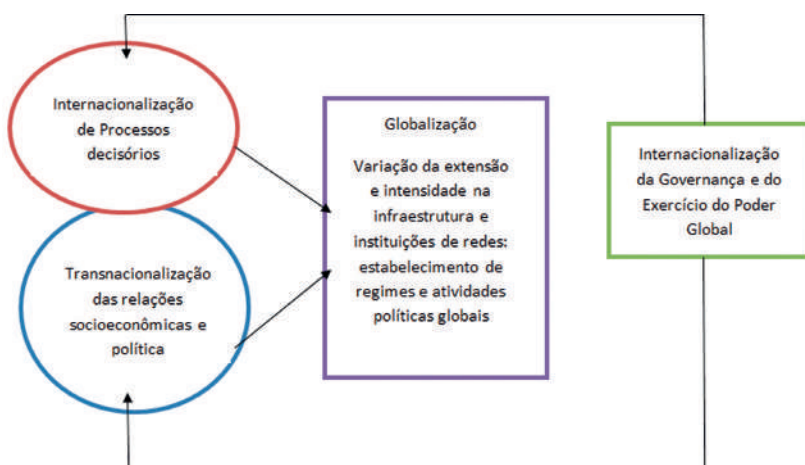
Os regimes internacionais se expandiram bastante e têm corroborado a intensificação das políticas globais, na medida em que expressam um meio dos Estados regulamentarem determinada política. Nesse sentido, os regimes expressam a necessidade dos atores estatais de encontrarem formas de interação institucionalizadas para lidar com problemas comuns. Os regimes subentendem estruturas operacionais, dando acesso a informações que facilitem negociação e reduzindo os custos de transação.

²⁰ ARTS, Bas; NORTMANN, Math; REINALDA, Bob (Eds.). *Non-State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001.

²¹ JATOBÁ, Daniel. *Teoria das Relações Internacionais: Inspirações Sociológicas e Contribuições da Abordagem do Construtivismo*. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2003.

A regulação de determinada área das relações internacionais pode ser orientada para atingir finalidades distintas, como a busca de um bem comum, a perpetuação de um *hegemon*, ou, ainda, a manutenção de um grupo de atores em posição privilegiada. Regimes, assim como todos os fenômenos políticos e econômicos, não são neutros. Conforme Figura 1, abaixo:

Figura 1: Fluxo de Regimes Internacionais²²



Regimes²³ seriam mecanismos de fortalecimento institucional da globalização e assumem diferentes formas, funções e constituições, desde que articulados no sistema de governança. Regimes, conforme exposto na figura, podem ser compreendidos como variáveis intervenientes entre atores e estruturas; são o palco de atuação dos agentes

²² ABDALA, Fábio de Andrade. *Governança global sobre florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Brasília, 2007.

²³ Ibid.

assim como também podem desempenhar funções de atores, na medida em que possuem a capacidade de influenciar processos e resultados.

No contexto da globalização, os processos decisórios se tornam cada vez mais complexos com a multiplicação dos atores e a diversificação cada vez maior dos níveis de decisão – local, subnacional, nacional, regional, multilateral. Nesse contexto, atenta-se não só para as organizações intergovernamentais, mas também para as relações transnacionais nos âmbitos produtivo, financeiro, ambiental, tecnológico, cultural, etc.

As discussões acerca da origem de regimes internacionais remontam à década de 1970, com a publicação do artigo *International responses to technology: concepts and trends*²⁴ que abordava a articulação existente entre a ciência e a política sobre os desafios tecnológicos analisados em três níveis distintos: cognitivo, regimes internacionais e organizações internacionais. A partir de então, surge uma vasta literatura que vai buscar compreender essa nova categoria.

No início da década de 1980, apesar das críticas à definição, os regimes internacionais ficaram consensualmente entendidos por meio da definição de Krasner: conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno das quais as expectativas dos atores convergem em determinada área das relações internacionais²⁵.

²⁴ RUGGIE, J. G. *International responses to technology: concepts and trends*. International Organization, v. 29, n. 3, p. 557-583, 1975.

²⁵ KRASNER, Stephen D. *Structural Causes and Regime consequences: regimes as intervening variables*. In: KRASNER, Stephen D. (Org.) *International regimes*. New York: Cornell University Press, 1983.

A primeira parte da definição reflete a estrutura normativa (princípios e normas); a segunda parte é seu aspecto instrumental, o que compõe regras e procedimentos de tomadas de decisões. Os princípios e normas seriam características “constitutivas” da instituição específica, regras e procedimentos de tomada de decisão seriam características operacionais.

Com relação às características constitutivas, os princípios são crenças que orientam os objetivos almejados pelos membros. Tais princípios podem ser explícitos ou implícitos, isto é, não são necessariamente positivados por meio de normatização jurídica em tratados ou convenções, basta que estejam institucionalizados nas práticas e comportamentos dos agentes internacionais. Já as normas são definidas como padrões de comportamentos definidos em termos de direitos e obrigações, que conferem legitimidade a uma ação.

Quanto às características operacionais de regimes, as regras podem ser entendidas como prescrições ou proscricções específicas para a ação. Trata-se de regulação específica, o que não altera os elementos constitutivos do regime. Contudo, pode haver mudanças nas regras com a manutenção do regime internacional.

Por fim, os procedimentos como práticas existentes para realizar ou implementar uma escolha. Em torno dos elementos, princípios, normas, regras e procedimentos devem convergir à expectativa dos agentes para uma determinada área de atuação. Nesse sentido, regimes se diferenciam de governança global, na medida em que são fenômenos específicos que não buscam abarcar o sistema de interações dos agentes internacionais.

Keohane ressalta o aspecto funcional que os regimes podem tomar, na medida em que preservam a autoridade estatal e favorecem a cooperação internacional²⁶. Contratos e convenções fornecem informações e geram padrões comportamentais, isto é, tais acordos internacionais implicam em um custo, no caso de defecção, e tendem a diminuir as dificuldades de negociação.

Ainda segundo o autor, acordos e regimes internacionais são fracos, visto que suas regras podem facilmente ser descumpridas a depender das necessidades e/ou exigências do jogo político internacional. Contudo, em geral, as regras dos regimes são respeitadas. Essa interpretação funcional salienta que regimes diminuem os custos de uma negociação ao reduzir as incertezas, aumentar informações disponíveis e tornar atores envolvidos responsivos.

John Ruggie, em 1982, realiza um estudo sobre a ordem econômica mundial pós Segunda Guerra Mundial²⁷. Nesse artigo, Ruggie define regimes como instituições sociais ao redor das quais as expectativas dos agentes convergem em uma determinada área de relações internacionais. Essa definição, contudo, é demasiadamente ampla e abarcaria tanto instituições internacionais quanto regimes. Aos regimes se atribui um valor essencialmente instrumental (funcional), sem um caráter normativo cogente. Nesse sentido, regimes englobam fundamentos de legitimidade sobre os quais está amparado o exercício de autoridade no âmbito internacional. Quando

²⁶ KEOHANE, Robert. Op. cit.

²⁷ RUGGIE, J. G. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, v. 36, 2, p. 379-415, 1982.

se fala sobre o exercício de autoridade, compreende-se que o exercício do poder é visto como legítimo, isto é, quando um agente pratica uma ação de acordo com princípios, causas, reações, direitos e obrigações políticas.

Por conseguinte, a formação e transformação de regimes internacionais podem ser consideradas manifestações da internacionalização da autoridade política. As formas de governança que se observam nada mais são do que uma busca de instituir práticas cuja base de legitimação só pode advir de uma ideia de interesses compartilhados e, portanto, legítimos. Não se acredita, contudo, que esse processo se dê de modo justo ou por meio de regras que atentem necessariamente para a diminuição das inequidades globais. As formas de governança e de regimes que se manifestam no âmbito internacional são complexas e assimétricas, abarcando percepções conflitantes e convergentes dos mais diversos agentes internacionais.

Essa teoria procura mostrar a complexidade de forças que trabalham em um determinado domínio e se casa com a contribuição da interdependência complexa. O Estado não mais pode ser visto como um ator unitário racional, mas como uma série de interseções burocráticas e institucionais das diversas áreas da política que vem sendo cada vez mais infiltradas por forças domésticas e transnacionais.

2. Sobre a ONU: Mudanças e Agenda

As organizações internacionais são construções sociais que afetam e são afetadas pelo sistema e pela cultura internacional, sendo um palco em que forças contraditórias que travam negociações complexas nos campos político e

jurídico. Nesse sentido a ONU é um agente internacional de características peculiares, na medida em que tanto compreende os atributos tradicionais de uma organização internacional, quanto abarca o complexo de regimes internacionais orientados por suas agências e fundos. O que faz com que tal agente seja parte representativa da governança global.

Enquanto construtos sociais, as organizações internacionais refletem as transformações de seu tempo. De uma perspectiva instrumental, estas são consideradas soluções para problemas da ação coletiva, baseadas em arranjos relativamente permanentes, que seriam princípios e normas norteadoras da instituição. Muito embora esses elementos constitutivos (princípios e normas) sofram um processo mais complexo de alteração, as organizações intergovernamentais, a exemplo da ONU, são sensíveis a mudanças devido a sua arquitetura complexa, uma vez que não compreendem uma estrutura fechada e organizada, podendo ser mais facilmente compreendida como um sistema de organizações, palco de negociações em múltiplos níveis, notadamente interseções complexas entre as negociações domésticas, internacionais e as influências dos elementos transnacionais.

Nesse sentido, o trabalho se dispõe a analisar a evolução da agenda internacional para o desenvolvimento, associada às transformações na ONU. Não será feita uma revisão das reformas na Organização; o intuito presente é orientado por uma perspectiva interpretativista, que busca compreender as alterações fruto das dinâmicas competitivas decorrentes do aumento da heterogeneidade de seus membros, assim como na concorrência e redundância das atividades amparadas no guarda-chuva das instituições onusianas.

A ONU sofreu mudanças desde sua constituição. Mais ampla e inclusiva, a ONU é uma organização global e multifuncional, refletindo imperativos da interdependência do mundo contemporâneo. Por outro lado, a própria heterogeneidade de seus membros revela as suas tensões e contradições, refletindo a morosidade e frequentes críticas quanto à eficácia do desenho institucional da Organização e duplicidade de trabalho sob sua guarda.

Desde os 51 membros fundadores, houve um aumento significativo de estados membros especialmente nas décadas de 1960 e 1970 decorrente dos processos de descolonização. Dessa forma, esses novos agentes internacionais passam a ter reconhecimento e legitimidade perante seus pares. Não houve apenas uma modificação quantitativa dos membros, mas houve a emergência e incorporação de novos discursos periféricos, assim como demandas que passam a expressar as feições desses países em desenvolvimento.

Apesar do destacado “imobilismo” da ONU no período da Guerra Fria, tendo em vista o uso constante ou potencial do veto por parte dos membros permanentes (P5) do Conselho de Segurança - o órgão de decisão central para assuntos concernentes a paz e guerra. Nota-se forte concorrência na década de 1970 e 1980 pelo ativismo da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) recrudescendo as demandas pelo direito ao desenvolvimento e a busca de um locus no cenário internacional que refletisse essa busca por equidade. Segundo Altemani, demandas essas que podem ser reconhecidas em várias articulações do sul global, tais como Movimento dos Não alinhados; a articulação do G77 ainda na década

de 1960; as demandas por um comércio justo e a busca pelas negociações no âmbito da Conferência das sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), etc²⁸.

Outra mudança importante é a criação de canais que permitem o diálogo com representantes da sociedade civil que não têm liberdade de decidir ou impor políticas públicas necessárias, mas sim, de identificar problemas, propor, reivindicar, dar voz a novos atores, reivindicar e influir.

De acordo com Herz e Hoffmann, a sociedade civil transnacional é composta principalmente por: 1) movimentos sociais transnacionais - indivíduos e grupos que se juntam com o objetivo de transformar o *status quo*; 2) coalizões ou redes transnacionais - ligações entre diversos tipos de organização, que embora se mantenham independentes, atuam em conjunto para promover uma determinada atividade; 3) redes de advocacia - tipo particular de rede, onde seus participantes compartilham valores e discursos, buscando defender uma causa e promover novas ideias no debate político; 4) redes de políticas globais - redes que incluem setores governamentais; 5) comunidades epistêmicas; 6) organizações não-governamentais - organizações voluntárias organizadas por indivíduos e grupos que contam com um documento constituinte e uma sede permanente. Esses grupos atuam em diversos setores como direitos humanos, meio ambiente, combate à pobreza, combate à corrupção, etc²⁹.

²⁸ ALTEMANI, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

²⁹ HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andréa R. 2004. Contribuições teóricas para o estudo das Organizações Internacionais. In: HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andréa R. Op. cit., p. 41-81.

Em 1946, 41 ONGs receberam o *status* consultivo junto ao ECOSOC fundamentado no artigo 71 da Carta; em 1992, eram 700. A Resolução 1996/31 do ECOSOC passa a definir os princípios e direitos relativos à participação formal das ONGs, tendo como principal instrumento regulador a concessão de *status* consultivo às organizações da sociedade civil. E, atualmente, o número de ONGs que participam no ECOSOC ultrapassa 3400³⁰.

O crescimento das áreas de cooperação multilateral, como ressaltado anteriormente, estimulou a criação de muitas estruturas especializadas no seio da ONU. O que Ruggie denominou um “*move to institutions*”³¹, com a expansão do multilateralismo, trouxe como consequência a propagação de novas agências com jurisdições que muitas vezes se sobrepõem, além da dispersão de fundos, gerando incoerências e, em alguns casos, duplicação institucional. Ademais, também houve uma ampliação das competências atribuídas à ONU que passou a atuar nas mais diversas áreas: conflitos, desenvolvimento, meio ambiente, saúde, etc. Aumentando a complexidade do processo, uma vez que, *a priori*, o princípio da soberania implica na obrigação de não-interferência nos assuntos internos dos Estados, o que é constantemente desafiado por problemas de natureza transnacional. Outro fator importante decorrente das preocupações com o princípio da soberania é perceber como a evolução da gestão das operações de paz da ONU se modificaram desde 1945.

³⁰ NADER, Lucia. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. *SUR -Revista Introdução aos Direitos Humanos*, v. 4, n.7, p. 7-25, 2007.

³¹ RUGGIE, J. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *Op. cit.*

2.1 Governança Econômica Global e as Implicações na Agenda da ONU

As transformações no cenário internacional podem ser melhor compreendidas ao se analisar a evolução da governança econômica internacional. Para tanto, escolheu-se como marco histórico o período pós segunda guerra mundial a partir de Spero e Hart³². Pode-se dividir as décadas do pós 1945 em: 1) Sistema Bretton Woods, que emerge no fim da segunda guerra mundial e se mantém até as crises energéticas da década de 1970 (1945 – 1971); 2) Sistema da Interdependência (1971 – 1989); e 3) a era da Economia política contemporânea (1989 até o presente).

Segundo Hart³³, ao analisar as transformações nos sistemas monetário, de comércio e de finanças é possível observar as grandes mudanças ocorridas nesses três períodos, especialmente, se forem analisadas as relações Norte-Norte, Norte-Sul, e Leste-Oeste. O Sul é um grupo diversificado com países bastante distintos. Desde o fim da guerra fria com o esfacelamento da União Soviética e as reformas econômicas na China, os embates Leste-Oeste não mais são definidos por uma luta global entre capitalismo e socialismo. Os regimes internacionais que dirigem questões monetárias, do comércio e dos fluxos de investimento têm evoluído de modo peculiar. O desenvolvimento dos regimes tem refletido os desafios encontrados nas relações Norte-Norte, Norte-Sul, e Leste-Oeste.

³² SPERO, J., HART, J. *The Politics of International Economic Relations*, 7. ed. Boston: Wadsworth, 2009

³³ HART, S. *Globalization and Global Governance in the 21st Century*. Working Paper 27, Project on Globalization and the National Security State, Research Group in International Security, Université de Montréal/McGill University, 2008.

No âmbito das relações Norte-Norte, o período Bretton Woods é marcado pela hegemonia americana e reconstrução da Europa e Japão, o que é refletido na criação de instituições multilaterais: FMI, Banco Mundial, GATT. Como consequência houve a redução gradativa das barreiras aos fluxos monetários, financeiros e do comércio internacional. O que ficou conhecido como o Sul econômico se isola das instituições econômicas internacionais, já que além de ter seus interesses pouco representados nessas instituições, há um movimento voltado para a estratégia de industrialização por meio da substituição de importações. Todo esse esforço em busca do desenvolvimento econômico, contudo, não diminui a dependência da periferia em relação aos mercados centrais.

Segundo Altemani, no âmbito da ONU, esse período foi marcado pelas discussões voltadas ao direito ao desenvolvimento por parte dos países do então “terceiro mundo”, com a busca de regras diferenciadas para estes membros³⁴. Era vigente na época a crença de que o desenvolvimento entre as nações seria um processo natural e uma demanda legítima, muito embora as grandes potências estivessem pouco interessadas no tema. Na década de 1960, duas agências foram criadas para lidar com essa agenda: a Conferência das Nações Unidas para Acordos Comerciais e Desenvolvimento (UNCTAD) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Entre 1971 e 1989, testemunhou-se o declínio relativo dos EUA e a ascensão da Europa e Japão; a evolução dos regimes econômicos internacionais - reforma FMI, G 10, rodadas de negociação comercial; além da acentuação da liberalização do comércio e das finanças. Outro fator importante é o acelerado crescimento associado ao grande fluxo

³⁴ ALTEMANI, Henrique. Op. cit.

de comércio, investimento e finanças voltado para os países conhecidos como *New Industrialized Countries* (NICs).

Nesse período, a tímida reaproximação dos EUA e da URSS com a distensão das relações entre as superpotências – *détente*, as reformas Econômicas da China e os limites ao crescimento das economias planificadas marcam uma nova fase da Guerra Fria. O presidente americano Jimmy Carter, em seus discursos, ressaltava que a política internacional vivia uma nova era marcada pela interdependência, o que se viu expresso e refletido também nas teorias das relações internacionais. Apesar da acentuação da interdependência entre os países, encontram-se vários esforços do Sul com o intuito de refrear o Norte, como, por exemplo, os “choques do petróleo” arquitetados pelos países da OPEP.

Com a forte crise econômica e as consequências graves quanto ao estado de bem estar social, associada à crise fiscal do estado, ascende um pensamento econômico neoliberal na década de 1980, especialmente entre os países centrais. É visível a mudança nos discursos com relação ao direito ao desenvolvimento, com reflexos importantes no âmbito não só da ONU como dos documentos do Banco Mundial. Se antes havia uma busca pelo desenvolvimento, as instituições norteadoras da governança global passam a trazer de modo veemente uma severa mudança de discurso que tem como ênfase o alívio da pobreza.

De 1989 até os dias atuais, grandes mudanças sistêmicas ocorreram. Há uma oscilação entre domínio/queda americana e ascensão de ordem econômica multipolar, com destaque para a ascensão de economias emergentes com atenção especial à China. No âmbito dos regimes econômicos internacionais, há a criação da OMC associada a um aumento vertiginoso dos fluxos econômicos; expansão das políticas de desregulamentação, liberalização e privatiza-

ção, especialmente, nos países do Sul; e maior integração na economia global. O aumento vibrante na esfera econômica também vem associado às crises com a instabilidade potencializada pelos fluxos de capital de portfólio e pelas políticas domésticas e regulação. Conforme Anexo 1.

A partir da década de 1990, o ideário do neoliberalismo econômico se expande para a periferia que passa a adotar as regras do Consenso de Washington e as medidas de redução do papel do Estado, associado às demandas de estabilização macroeconômica, ajustes fiscais, liberalização comercial. Os países em desenvolvimento buscam atrelar a ideia de desenvolvimento ao meio ambiente, de modo a resguardar essas demandas perante ao complexo de regimes de Mudanças Climáticas e Biodiversidade inaugurados na Rio 92.

Em 2000, foram lançados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) como princípios morais genéricos, reiterando a redução da pobreza como prioridades na agenda das políticas públicas e da cooperação, uma vez que desde o fim da guerra fria havia investimentos decrescente na “ajuda” internacional. Compreendem os ODMs: erradicar a pobreza extrema e a fome; atingir o ensino básico e universal; promover igualdade entre gêneros e o empoderamento das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; assegurar a sustentabilidade ambiental; desenvolver uma parceria mundial para o desenvolvimento. E tendo em vista assegurar a participação do setor privado, Kofi Annan promoveu o “Pacto Global” com a instituição de parcerias público privadas.

Enquanto elemento ideológico para a consolidação de consenso, Kofi Annan, em seu relatório anual de 2005 - “*In larger Freedom*”³⁵ - apresenta um conceito mais

³⁵ ANNAN, Kofi. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, 2005.

amplo de liberdade que envolve ser livre do medo, ser livre para se viver com dignidade e ser livre da miséria. Essa visão tríplice da liberdade envolve, respectivamente, os temas de segurança, direitos humanos e desenvolvimento como fatores contíguos e essenciais para que se alcance justiça social.

Agora, após o fim da vigência dos ODM em 2015, a nova agenda da ONU reúne os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) (conforme quadro 2 abaixo) com metas ambiciosas como uma concepção nova de desenvolvimento e participação social, o que foi fruto da Conferência Rio+20, conformando a agenda pós 2015.

Quadro 2 – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável;3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas;6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos;7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia, para todos;8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo, e trabalho decente para todos;9. Construir infraestruturas resistentes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação;10. Reduzir a desigualdade entre os países e dentro deles;11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis;12. Assegurar padrões de produção e consumo sustentáveis; |
|--|

13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos; 1
4. Conservação e uso sustentável dos oceanos, mares e dos recursos marinhos, para o desenvolvimento sustentável;¹
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e estancar a perda de biodiversidade;
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis;
17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Fonte: United Nations General Assembly

No entanto, os ODS possuem a mesma lógica de parcerias público privadas que constavam nos ODMs, o que é bastante criticado por ativistas que veem nessas relações a instrumentalização da lógica do neoliberalismo econômico associada à perda de capacidade de participação na construção das regras do sistema por parte da sociedade civil.

Conclusão

A partir do exposto é possível depreender que a ONU possui singularidades. Reconhecida como organização internacional complexa, a Organização e suas agências e fundos abarcam uma série de regimes internacionais superpostos e acaba se apresentando como elemento importante na caracterização da governança e das feições do sistema internacional.

¹ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*. RES A/68/970, 2014

Nesse sentido, a governança global é um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos sobre a totalidade do *modus operandi* do sistema internacional, o que se diferencial de regimes, visto que o último, normalmente, abarca apenas uma determinada área das relações internacionais, isto é, trata-se de um subsistema de princípios e normas. Transformações sistêmicas no âmbito da governança global trazem implicações diretas no funcionamento e nas mudanças sentidas no âmbito da ONU. Esta, por sua vez, também tem influência direta sobre a governança global, visto que se acredita em um processo co-constitutivo, sem uma primazia ontológica entre agente e estrutura.

As mudanças experimentadas pela ONU são múltiplas, complexas e multifacetadas, o que incluem tanto fatores inerentes às organizações internacionais, tais como partilha de informação, difusão de conhecimento e indicadores comuns. Assim como compreendem as mudanças a partir da análise dos fatores ideacionais, com a formação da agenda de políticas definidas, a difusão de novas normas e socialização de participantes cada vez mais numerosos no âmbito das negociações multilaterais. Estas alterações revelam um processo lento, porém progressivo de mudanças sutis nas feições do sistema internacional. Ao menos do ponto de vista performático, muitos discursos, especialmente de países em desenvolvimento, clamam por reformas e mudanças. No entanto, seria necessário um concerto de interesses para esse tipo de implementação se fizesse, o que é consideravelmente difícil de apreender.

Referências

ABDALA, Fábio de Andrade. *Governança global sobre florestas: o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ALTEMANI, Henrique. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ANNAN, Kofi. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, 2005.

ARTS, Bas; NORTMANN, Math; REINALDA, Bob (Eds.). *Non-State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001.

BRASIL. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento*. Setembro de 2004

DUVAL, Fábio Amaro da Silveira. *Ação Comunicativa e a Construção de Regimes Internacionais: Um estudo sobre o Caso das Minas Terrestres Antipessoais*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2005.

GILLIGAN, C. *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge, USA: Harvard University Press, 1993.

GONÇALVES, A. *A legitimidade na Governança Global*. CONPEDI, Anais, 2006.

HART, S. *Globalization and Global Governance in the 21st Century*. Working Paper 27, Project on Globalization and the National Security State, Research Group in International Security, Université de Montréal/McGill University, 2008.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HURRELL, Andrew; WOODS, Ngaire. *Inequality, Globalization And World Politics*. New York: Oxford University Press, 1999.

JATOBÁ, Daniel. *Teoria das Relações Internacionais: Inspirações Sociológicas e Contribuições da Abordagem do Construtivismo*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, 2003.

KEOHANE, Robert. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, p. 379-396, 1988.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen D. (Org.) *International regimes*. New York: Cornell University Press, 1983.

KRATOCHWIL, F. *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989.

MEARSHEIMER, John. The false promise of international institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49, Winter, 1994-1995.

_____. *The tragedy of Great Power Politics*. Nova York: W. W. Norton & Company, 2001.

NADER, Lucia. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. *SUR -Revista Introdução aos Direitos Humanos*, v. 4, n.7, p. 7-25, 2007.

PLATIAU, Ana Flávia Barros; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael Tavares. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 47, n. 2, p. 100- 130, jul./dez. 2004.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto N. *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília e São Paulo, 2000

RUGGIE, J. G. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, v. 36, 2, p. 379-415, 1982.

RUGGIE, J. G. International responses to technology: concepts and trends. *International Organization*, v. 29, n. 3, p. 557-583, 1975.

SPERO, J., HART, J, *The Politics of International Economic Relations*. 7. ed. Boston: Wadsworth, 2009.

SENARCLENS, P. Governance and the crisis in the international mechanisms of regulation. *International Social Science Journal*, n. 155, p. 91 -104, 1998.

SCHOPENHAUER, Arthur. *O Mundo como Vontade e Representação*. São Paulo: Editora Unesp, 1995.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals*, 2014.

WENDT, A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

YOUNG, O. *Global Governance - Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge/London: The MIT Press, 1997.

Anexo 1: Mudanças nos Regimes Econômicos entre 1945 até a contemporaneidade

Regime	Bretton Woods (1945 – 1971)	Interdependência (1971 – 1989)	Governança Econô- mica Contemporânea (1989 até a atualidade)
Monetário Internacional	- Papel dominante do Dólar; - As taxas de câmbio são fixadas com relação ao Dólar - Crises cambiais periódicas e tensão com relação às taxas de câmbio fixas - FMI e EUA gerenciam regime de taxa de câmbio fixa	- Taxas de câmbio flutuantes, com intervenções dos bancos centrais - Esforços para fixar as taxas de câmbio entre os europeus - Aumento da volatilidade das finanças internacionais: a reciclagem dos petrodólares, as crises da dívida do Terceiro Mundo - FMI assume maior envolvimento dos países em desenvolvimento	- Os Fluxos financeiros aumentam no mundo todo assim como as crises financeiras - Criação da União Europeia e a ascensão do Euro - FMI e Banco Mundial gerenciam crises

Comércio Internacional	- Redução gradual das tarifas entre as economias desenvolvidas por meio de negociações - GATT - Muitas áreas excluídas das negociações no GATT: agricultura e serviços	- Rodada Tóquio: grandes reduções tarifárias e aumentos de barreiras não-tarifárias - Aumento do conflito sobre o comércio Norte-Norte	- Rodada do Uruguai: expansão do regime para cobrir serviços, investimentos e propriedade intelectual, a criação da OMC e alargamento do âmbito de atuação do regime de comércio - OMC passa a integrar China e países que foram comunistas - Rodada Doha incompleta com impasse
Fluxo de Investimentos	- Nenhum regime sobre investimentos, há apenas as regras do Direitointernacional aplicadas	- América Latina e OPEP passam por transformações internas e lideram movimentos de nacionalização, o que se mostra um desafio para a atuação das CTNs	- CTNs passam a ser cada vez mais aceitas, e países buscam fluxos de investimento direto estrangeiro - TRIMs adicionados à OMC - Falha do MIA

Fonte: Adaptado de SPERO, J., HART, J, *The Politics of International Economic Relations*. 7. ed. Boston: Wadsworth, 2009.

The UN and International Ethics

Kristoffer Lidén*

Introduction

What is the ethical character of the United Nations (UN)? Does it primarily promote the interests of major powers, as presumed by *realists*? Does it promote the interests of *all* states, as prescribed by *internationalists*? Or does the UN promote the interests of all *individuals* across borders, in accordance with *cosmopolitanism*?

The UN grew out of an internationalist idea of collective security that seeks to get beyond the realist logic of a permanent condition of war between states.

In doing so, the UN was defined by the internationalist goal of peace among states, but also by goals of human rights and development – goals that carry the hallmarks of cosmopolitanism. After the end of the Cold War, these cosmopolitan goals came to the fore in the UN, influencing the understanding of peace and security. Prominent examples are the doctrine of “the responsibility to protect” (RtoP) and the establishment of the International Criminal Court (ICC). At face value, the UN could therefore be characterized as an internationalist organisation with cosmopolitan goals, entailing a gradual transition from internationalism towards cosmopolitanism.

* Senior Researcher at Peace Research Institute Oslo (PRIO), specialising in the ethics and political philosophy of peacebuilding, humanitarianism and security. PhD in Philosophy and MA in Peace and Conflict Studies from the University of Oslo.

Meanwhile, the UN fully relies on the support of states. This is reflected in the setup of the Security Council, with the veto right of the permanent five. A focus on the political preconditions of the UN raises the question of whether the “cosmopolitan turn” of the UN in the post-Cold War era reflected a truly cosmopolitan moment or rather the self-interest of predominant Western countries in the global expansion of their norms and institutions. As their hegemony is currently challenged by countries like Russia, China and Brazil, this question is particularly pertinent.

This chapter seeks to grapple with the puzzle of placing the various figurations of the UN within the main strands of international ethics. It starts out by introducing the positions of realism, internationalism and cosmopolitanism. Then, these are related to four dimensions of the UN: the Charter, the actors of the organisation, the domains of operation, and its political functions. It is demonstrated that all four dimensions reflect the combination in the Charter of an internationalist legal framework and a cosmopolitan agenda of serving the rights of individuals through international collaboration. With sufficient political consensus in the Security Council, this combination results in the ethical position of internationalist *solidarism*, advancing a qualified version of internationalism on cosmopolitan grounds. Yet, the reliance of the UN on the active support of states means that it is continuously resting on political compromises between this cosmopolitan presumption and the self-interest of major powers, entailing a more *pluralist* kind of internationalism. The ethical character of the UN is thereby rendered as variations on a gradual scale of

internationalism, bordering realism on the one side and cosmopolitanism on the other.

1. International ethics and the UN

The ethics of international affairs can be grouped into three overarching positions: realism, internationalism and cosmopolitanism¹. *Realism* implies that states fight for their self-preservation in an international condition of perpetual war. Prescriptively, states are expected to pursue their self-interest, and advised not to rely on international collaboration as a source of survival. *Internationalism* is the view that states form a society with certain shared norms of mutual interest, allowing for genuine international collaboration. World politics ought to be organised in a way that serves the self-interests of all states, premised on the principle of state sovereignty. According to

¹ Variants of this categorization are found in the work of Charles Beitz, Hedley Bull, Chris Brown and Nigel Dower amongst many others. Simon Caney adds nationalism as a forth approach, distinguishing it from realism on the one hand and internationalism ("society of states") on the other. See: BEITZ, Charles R. *Political Theory and International Relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979; BULL, Hedley. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan, 1977; BROWN, Chris. *International Relations Theory: New Normative Approaches*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1992; Dower, Nigel. *World Ethics: The New Agenda*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1998. See also LIDEN, Kristoffer; SYSE, Henrik. *The Politics of Peace and Law: Realism, Internationalism and the Cosmopolitan Challenge*. In: BAILLIET, Cecilia; LARSEN, Kjetil M. (Eds.). *Promoting Peace through International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015. There are many other ways of categorising the ethics of international affairs, as exemplified by Kimberly Hutchings's introduction to "Global Ethics" where she distinguishes between basic approaches to ethics as such (utilitarianism, deontology, virtue ethics etc.). See: HUTCHINGS, Kimberly. *Global Ethics: An Introduction* Cambridge: Polity Press, 2010.

cosmopolitanism, world politics is ultimately composed by a society of individuals, or “world citizens”, rather than by states as such. World politics ought to be organised in a way that promotes the interests of individuals on a universal and equal basis².

Since the early 1990s, cosmopolitanism has been associated with criticism of the internationalist reliance of the UN on state sovereignty. According to proponents of cosmopolitan democracy, like David Held, Jürgen Habermas, Daniele Archibugi, Andrew Linklater, Thomas Pogge and Simon Caney, the UN needs to attain control of global matters of peace, justice and the environment while also becoming more politically representative. Interventionist agendas like humanitarian intervention, international statebuilding, the establishment of the International Criminal Court, and the redefinition of security as “human security”, are seen as steps in the right direction. Yet, to cosmopolitan proponents of UN reform, they are imperfect elements of a transition towards a truly cosmopolitan order.

To internationalists, on the other hand, such a transition would alienate the member states by challenging the principle of state sovereignty. Reflecting the norms of non-intervention and self-determination, this principle is seen as a precondition not only for international peace but also for the realization of “cosmopolitan” ideals of development, democracy and human rights because these are conceived as emerging from within states rather than through foreign interference.

² Here, the notion of “individual” should nonetheless be understood broadly, allowing for a wide range of philosophical interpretations. It is, for instance, not reducible to the understandings of the autonomous individual in the liberal philosophical tradition.

From a realist perspective, the interventionist turn of the UN since the 1990s is nonetheless far from cosmopolitan but a reflection of the self-serving interests of the victors of the Cold War. At a more fundamental level, the UN is seen as a result of “victor”s justice” after World War II. On these premises, the organization will only persist insofar as the interests of major powers, essentially the veto powers, are continuously served. Furthermore, if rising powers see the UN as a hindrance due to this conservative role, they will surpass or actively undermine the organization when possible. In other words, realists regard the internationalist principles of the UN as a temporary way of regulating world politics without strictly binding the member states. On this account, the “cosmopolitan turn” of the UN exemplifies how policies and laws are manipulated in order to serve the needs of strong states for stability and control in “weak states” that they cannot control through agreements with the state authorities alone³. The presence of actors with cosmopolitan motives driving and justifying such international engagement may be acknowledged, but these are perceived as premised on their harmonising with the strategic self-interest of powerful countries.

The purpose of this chapter is not to review the prescriptive claims in this debate. It is rather to evaluate the descriptive assumption premising the debate concerning the normative nature of the UN. The ethical evaluation of particular UN policies and practices partly hinges on how the ethical character of the UN is perceived in general. If the UN is expected to operate according to cosmopolitan standards, the very presence of internationalist or realist

³ See for example CHANDLER, David. *Empire in Denial: The Politics of State Building*. London: Pluto Press, 2006.

elements in its operations seems like a failure. Similarly, if governments expect the UN to be an instrument for their self-interest on realist grounds, they may regard internationalist or cosmopolitan constraints as a perversion. Furthermore, if we imagine that UN operations like the ongoing peacekeeping operation in DR Congo are efforts at maintaining the international system according to an internationalist logic, the results of the operation will be evaluated differently than if they are perceived as efforts at promoting the interests of the individuals of the target countries or the self-interests of major powers.

2. The UN in four dimensions

It is not self-evident what “the ethical character of the UN” implies, however. Does it refer to the goals of the UN or to the actual results of its activities? Can we speak of the morality of the UN as a whole, or do we have to disentangle the many moralities of its individual member states, agencies and employees? In the following, the analysis is limited to four dimensions of the UN in an effort at combining a focus on motives and consequences, unity and diversity. These are the UN Charter, the actors of the UN, their domains of operations, and their functions in world politics.

2.1 The UN Charter

The most obvious place to look for the morality of the UN is the Charter⁴. In Chapter 1, on the Purposes and Principles of the Organisation, the organisational rules and political goals of the UN are defined. These are

⁴ The Charter is available at the website of the UN: <<http://www.un.org/en/documents/charter/>>.

reflected in the rest of the Charter, as well as in eventual UN declarations, treaties and doctrines.

The first purpose of the organisation identified in article 1 (1) is:

To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace.

This formulation is typically internationalist in its concern for peace between states. It departs from realism with the emphasis on collective measures and international law. Yet, as long as the permanent five retain their veto powers and it is not backed by enforcement measures that can deter major powers from violating the law, the formulation can still be justified on realist grounds. Regarding cosmopolitanism, the clause is not necessarily conflicting with a concern for individuals across borders – quite to the contrary. Yet, a cosmopolitan definition of peace and security could include a broader range of concerns, like civil war and genocide – perhaps even organised criminal violence. The notion of human security implies such an individual centric alternative to the conception of international peace and security premising article 1 (1).

The second purpose, of article 1 (2), is: “To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples,

and to take other appropriate measures to strengthen universal peace". This is clearly also internationalist by focusing on the relations between nations (as nation-states), and by emphasising the equal rights and self-determination of peoples. In comparison, the realist position rejects the idea that powerful states will recognise the right of weaker states to self-determination on moral grounds. The aim of "universal peace" could be read along cosmopolitan lines, as "peace across borders". Yet, in this context it rather refers to the goal of a peace among *all nations*. Again, this objective is not inherently conflicting with a cosmopolitan concern for the interests of individuals. Yet, it does not explicitly relate the goal to individuals, and it is a recurrent theme in cosmopolitan criticism of internationalism that there *is* such a conflict between the rights of states and individuals.

Article 1 (3) is more explicitly cosmopolitan, by centring on international problems related to domestic political concerns of states, and, essentially, in promoting human rights on a universal and equal basis:

To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.

As we see, the objective nonetheless relies on collaboration among states – not on a replacement or transformation of the state system. It is therefore compatible with internationalism, although involving an agenda that exceeds the scope of its most cautious

proponents. Indeed, if “international problems of a social, economic or cultural character” are seen as a threat to the international state system, their resolution is of central concern to internationalists rather than an idealist addendum. Addressing the problems can be a way of promoting peace between nations by remedying sources of international conflict, but also of enhancing the conditions for the equality and self-determination of states.

In contrast, the objective of article 1 (3) goes against the realist position on international ethics in identifying a set of ethical concerns beyond the self-preservation of individual states. Yet, as indicated earlier, it is still compatible with realism to the extent that it leaves sufficient room for the most powerful member states to influence how the “universal” problems are defined and addressed.

Finally, article 1 (4) reads: “To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends”. Again, this goal is internationalist, but it also invokes the more cosmopolitan ends of 1.3. If interpreted as constituting a centre for the harmonizing of the actions of nations in the attainment of the common ends *as defined by the most powerful member states*, the purpose would be compatible with the realist ethic as well.

Article 2, on the organisational principles of the UN, invokes the very credo of internationalism. Article 2 (1) says: “The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members”. And article 2 (7):

Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state

or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

While allowing for collaboration on domestic matters of common interest, the charter excludes forms of UN engagement in the internal affairs of states that have not been accepted by the target country. The Chapter VII mandate of enforcement measures could be read as a cosmopolitan deviation from this predicament, as it is associated with the justification of “humanitarian intervention”. Yet, it is rather at the very core of internationalism by sanctioning states that violate the rules of the game, thereby supposedly allowing states to rely on collective security.

If the alternative to the UN was an unorganised anarchy of shifting alliances, the internationalist arrangement of article 2 is still compatible with cosmopolitanism by establishing a framework within which cosmopolitan goals can be pursued. On the other hand, it is also compatible with realism to the extent that it does not actively hinder states from relying on other sources of security as well, i.e. military forces. The internationalist design of the UN would only be complete if such parallel strategies were ruled out and an independent enforcement capacity under UN control established.

The cosmopolitan objectives from article 1 (3) are hard to detect in article 2. Yet, articles 2 (2) and 2 (5) commit the members to actively support the work of the UN as outlined in the Charter, which includes article 1 (3). Furthermore, as elaborated in the following, the UN Secretariat under the auspices of the Secretary-

General takes on an active cosmopolitan role in pursuing the purposes of the UN, counterbalancing the realist influence of the member states.

2.2 The Actors

A second place to look for the morality of the UN is at the actors involved in the UN as an organisation. Here, a common distinction is drawn between “the first” and “the second” UNs. The First UN is the *UN of governments and their delegations*: essentially, the UN Security Council and the General Assembly with its associated committees, councils, commissions and working groups. The Second UN is the *UN bureaucracy*: the UN Secretariat, headed by the Secretary General, and the UN Agencies and their employees, including the UNDP, UNDPKO, UNHCR, WFP, OCHA, UNESCO and the Bretton Woods institutions – the World Bank and IMF⁵. In the UN Intellectual History Project, a Third UN is added: The *UN of civil society*, encompassing NGOs, private corporations and parliamentarians, as well as academics working on commissioned research or acting as advisors⁶.

Turning to the ethical positions, the First UN is best described as a blend of realism and internationalism in representing and maintaining the views and interests of the member states. Although this includes engaging

⁵ The basic distinction between the two UNs was introduced by CLAUDE, Inis L. *Swords into Plowshares: The Problems and Prospects of International Organisation*. New York: Random House, 1956. Claude calls the second UN the UN Staff, while I would emphasise the character of the second UN as a bureaucracy.

⁶ JOLLY, Richard, EMMERIJ, Louis; WEISS, Thomas G. *UN Ideas That Changed the World*. Bloomington: Indiana University Press, 2009. p. 32-36.

with the partly cosmopolitan objectives of article 1 (3), few delegations would deny that their primary objective in the UN is to secure the interests of their own country. The unwillingness of the US to ratify the ICC due to a concern for own nationals, in spite of being a principled supporter of the court as applying to foreign war criminals, exemplifies this hierarchy of priorities⁷.

The Second UN is both a prerequisite for the workings of the First UN and the centre of the more cosmopolitan dimension of the UN. Although serving an essential function in the internationalist machinery, the work of UN Agencies like UNDP, OCHA and UNHCR is generally guided by concerns for individuals in troubled countries rather than for the international order as such⁸. The cosmopolitan mandates of these agencies bind their staff to a different ethical framework than the representatives of states in the first UN. Furthermore, their bureaucratic rules embody the cosmopolitan principles of equal treatment and universality. In certain respects, this bureaucratic character is nonetheless also limiting their ability to adapt to the needs of individuals across different contexts. A logic of self-preservation of the agencies also hampers their ability to admit and learn from their shortcomings⁹. Furthermore, the agencies manifest the biases of countries

⁷ On the tensions and overlaps between the self-interest of major powers and their concern for universal human rights and development, see for example: Ibid, chapters 1 and 3. On the US position towards the ICC, see: Ibid, p. 65-67.

⁸ This is reflected in the basic mandates of the agencies as well as in their various policies and guidelines. However, the implementation of their objectives is still hampered by the realist and internationalist conditions reflected in the first UN.

⁹ On these bureaucratic features, see BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. London: Cornell University Press, 2004.

that are able to influence the ways in which the cosmopolitan mandates are translated into concrete policies.

As documented by the UN Intellectual History Project, the Third UN has been important in supporting and carrying out the cosmopolitan agenda of the Second UN. Civil society was decisive for including article 1 (3) in the Charter, and for keeping the pressure on issues like human rights, decolonization and gender issues¹⁰. The Third UN has also been a source of contestation over the agendas of the Second UN, but often on similarly universalist grounds rather than by reference to realist or internationalist principles. For instance, a conservative civil society movement is currently challenging the work of the UN on gender equality and family planning on the basis of a different cosmopolitan vision of issues like gender roles, abortion and contraception¹¹.

The Third UN has also, however, served a support function for the First UN, especially in situations where states fail to respect the internationalist rules of the organisation. An example is the extensive global protests ahead of the US lead intervention in Iraq in 2003. Here, a centripetal point was the lack of a UN Security Council mandate and the failure to rely on UN weapons inspections and diplomacy. The fact that these protests failed to prevent the invasion nonetheless also exemplifies the limited powers of the Third UN, even when organised globally and with strong support from many state governments.

¹⁰ JOLLY, Richard, EMMERIJ, Louis; WEISS, Thomas G. Op. cit. chapters 3, 4 and 5. .

¹¹ For example: Harvey, Rowan. UN Conference on Women: Some Rights Won, but More Battles Ahead. *The Guardian*, 2013. Available at: <<http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/mar/20/un-conference-women-rights-won>>.

In the English school theory of International Relations, a basic distinction is drawn between the international system, international society and world society¹². These are associated with realism, internationalism and cosmopolitanism, respectively (or realism, rationalism and revolutionism in the words of Martin Wight)¹³. International society is a society of states, rooted in a wider set of norms and collaboration than a realist system of anarchy. Both the First and Second UNs are elements of this society, while the First UN borders with “the international system”, and the Second UN with “world society”. World society is a society of individuals across state borders, and is reflected in the Third UN. When world society is associated with cosmopolitanism, one might expect the Third UN to advance cosmopolitanism in contrast to internationalism. However, as we have seen, the Third UN supports internationalism as well as cosmopolitanism, challenging a neat equation of world society with cosmopolitanism alone.

As previously argued, the fact that the First UN of governments has been able to agree on common cosmopolitan policies and objectives for the Second and Third UNs, like the Universal Declaration of Human Rights and the Millennium Development Goals, could be interpreted as evidence against any substantive influence by realism. Seemingly, it indicates that the member states are generally committed to internationalist and

¹² For an overview, see BUZAN, Barry. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 6-8.

¹³ WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. London: Leicester University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1991.

cosmopolitan ideals, although hampered by certain security related constraints of self-preservation. Yet, this would be a misleading interpretation of the element of consensus in the UN of governments and its support for the UN Secretariat. Arguably, the consensus and support rather reflects a harmony of self-interest among powerful countries, facilitated by internationalist “rules of the road”, and “spiced up” by a cosmopolitan dimension. From this realist perspective, the cosmopolitan element serves to address fundamental legitimacy problems of the current world order (related to global inequality and deprivation) without challenging the basic structures of the order as such¹⁴.

2.3 The Domains of Operation

Reflecting a combination of the ideals and actors of the UN, a distinction can be drawn between the domain of *peace and security*, where the UN Security Council is the primary actor, and the broader “*development*” domain of *economic, social, cultural and humanitarian affairs*, which mainly falls under the responsibility of the General Assembly. The second and third UNs cover both domains, with an overweight on development. We have seen that *Peace and Security* is defined by an internationalist reference to states in the Charter, while the *Development* domain, on the other hand, includes a more explicitly

¹⁴ For a classic realist account of the support of powerful states for international norms, see CARR, Edward Hallett. *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. Houndmills: Palgrave, 2001. p. 76-79. Also Schmitt, Carl. *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. New York: Telos Press, 2003.

cosmopolitan concern with individuals across borders. In practice, the two are nonetheless closely interconnected. Efforts at advancing peace and security often involves a development component, especially in the context of civil war – and development efforts often take place in conflict-ridden countries on the agenda of the Security Council. Hence, what we see is apparently a constellation of internationalism and cosmopolitanism.

During the Cold War, the ability of the Security Council to act resolutely on matters of peace and security was hamstrung, and the East and West were also divided over models of development. It was only by disentangling development from security and disregarding contentious ideological issues that agreement could be reached in the development domain. Similarly, policies of peace and security, for instance peacekeeping, had to shun contentious issues of political order. After the Cold War, the two domains could be reintegrated, making development an instrument for the promotion of peace and security, and vice versa (refs). This was in particular reflected in international peace operations, where the development and security agendas merged in the name of “peacebuilding”¹⁵. This reliance on geopolitical conditions demonstrates the presence of a realist ethic underneath the internationalist-cosmopolitan domains of operations.

2.4 The Political Functions

A *fourth place* to look for the ethical character of the UN is the *functions* it serves in world politics. Like the roles

¹⁵ For a brief account of the history of UN policies and priorities, see JOLLY, Richard, EMMERIJ, Louis; WEISS, Thomas G. Op. cit., p. 14-29.

of the actors in a drama, these functions are not reducible to the purposes or principles of the actors of the organization. They rather acquire their character in the meeting between these actors and their political environment. Concentrating on the Security Council, David Bosco draws a basic distinction between a “governance function” and a “concert function” of the UN¹⁶. The *governance function* is the one that the UN serves as an executive political body. It involves resolving conflicts, disarmament and non-proliferation, economic development, alleviating suffering, engendering inter-cultural dialogue, etc. Simply, delivering results in its two domains of operation.

The *concert function* is more modest, and involves channelling diverging political positions into the halls of the UN, and to establish a minimum of consensus on how disagreement is handled by the member states. This concert function therefore centres on the processes in the UN. It is associated with slowness, inefficiency, and with the frustrating ambiguities of resolutions. It allows states to avoid rushed decisions, and to “do something” about contentious problems without resorting to war. Bosco highlights the Cuban Missile Crisis as a telling example, where heated debates in the Security Council gave the impression that both sides had acted resolutely¹⁷. The concert function also involves the UN as a learning arena - an arena for the development of knowledge and expertise that diplomats and bureaucrats take back home after having

¹⁶ BOSCO, David L. *Five to Rule Them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World*. New York: Oxford University Press, 2009. p. 4-5.

¹⁷ *Ibid*, 92-97.

served at the UN. This includes an understanding of how to interact with other states even when they have a status as enemies. Finally, the concert function is about the networks that evolve across states through collaboration in the UN.

As seen from our previous analysis, the governance function reflects the interaction between the internationalist mandate of maintaining the international system and the cosmopolitan rationale of doing so in accordance with certain conceptions of human well-being, like human rights. The concert function, on the other hand, is about the classic internationalist struggle to avoid war between states – balancing the “realist” self-interest of strong states against a concern for the common good of all states. As noted earlier regarding article 1 of the Charter, the concert function may nonetheless also be seen as a prerequisite for the more cosmopolitan governance function, and hence have an essential role in a cosmopolitan agenda as well – until another world order is established which introduces more effective checks and balances on the exercise of state power. Furthermore, with the introduction of civil war, humanitarian intervention, the protection of civilians and the responsibility to protect on the agenda of the Security Council, the concert function has been influenced by cosmopolitan concerns for the security of individuals as well as states. In effect, the array of concerns for states to agree on expanded, potentially straining the consensus previously reached on fundamental internationalist principles for the management of discord. The effect could be a weakening of the concert function, allowing for in upsurge of war between states.

Focusing on the Security Council, Bosco actually describes the governance function as rather unsuccessful over the past 70 years, while presenting the concert function as a major achievement in hindering war among the nuclear powers¹⁸. The lacking international interest in the concert function could be a sign of its lacking importance, but should rather be seen as proof of its success. After all, the number of international wars have decreased dramatically since WWII, and Bosco ascribes some of this development to the UN. In effect, a focus on the functions of the UN leaves the internationalist dimension even more essential than it appeared when we focused on the purposes, actors and operations. The cosmopolitan dimension, with its reliance on an element of realism, remains central, although secondary to the concert function.

3. Pluralism and solidarity between realism and cosmopolitanism

Against this background, we see that it would be misleading to describe the UN organisation as *entirely* realist, internationalist or cosmopolitan. Summing up on our analysis so far, the UN is compatible with internationalism and cosmopolitanism of a certain kind without excluding the relevance of the realist position. We should therefore identify which kinds of internationalism and cosmopolitanism that are reflected in the UN, and why they can coexist, both with each other, and with realism.

Firstly, the positions of internationalism and cosmopolitanism are actually not mutually exclusive, although it is helpful to construct them as separate ideal

¹⁸ Ibid, 252-56.

types for the sake of categorization. Instead, they should be seen as positions on a gradual scale – a scale between *moral universalism* and *moral relativism*. Moral universalism implies that certain values are universally shared, moral relativism that values are relative to particular persons or groups. Most positions in the philosophy of world politics postulate a certain compromise between these opposites: that values are shared to a higher or lesser degree.

As elaborated in the work of Michael Walzer, internationalism rests on a “thin universalism”, and cosmopolitanism on a “thicker” universalism¹⁹. In internationalism, the state is the container of thick morality while the interaction between states is regulated by a thin set of common values – basically peace and self-determination. The state is thereby mediating between the universal and particular. Cosmopolitans question this role for the state, and subject the internal affairs of states to universal standards. Realists, to the contrary, are closer to moral relativism than internationalists by regarding values as a reflection of conflicting subjective interests of states and individuals. To realists, any successful claim to universal values in political affairs rests not on rational argumentation but the power to define the universal in accordance with a particular interest.

Furthermore, internationalism should be divided into *pluralist* and *solidarist* gradations²⁰. This distinction is

¹⁹ Walzer, Michael. *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*. Oxford: Blackwell, 1983; Id. *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*. Southbend: University of Notre Dame Press, 1994. See also Buzan, Barry. Op. cit., p. 154-57.

²⁰ See e.g. Ibid, p. 8-10 and p. 45-62; WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000; Dower, Nigel. Op. cit., p. 98-101; CLARK, Ian *International Legitimacy and World Society*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 29-34.

essential for understanding how the UN can be described as both internationalist and cosmopolitan. When contrasted with cosmopolitanism, internationalism is often defined along the lines of the pluralist position. Pluralism does not allow for any limitations on state sovereignty except when states violate the rules of the game. It thereby limits international collaboration to what is strictly necessary to maintain the international system. To pluralists, the current governance practices of the UN are therefore too intrusive²¹.

Solidarism is the view that state sovereignty ought to be the main ordering principle of international affairs, but that it should be premised on the interests of the citizenry. Hence, it does not advance just any kind of sovereign statehood but political orders that are seen as conducive to this goal. States have to make themselves *deserve* state sovereignty and may need assistance in reaching the level where non-interference is granted. Solidarism thereby leaves a central role for international collaboration, or *global governance*, in addressing grievances across borders and promoting the *prerequisites* for legitimate, representative statehood.

Solidarism thereby combines elements from internationalism and cosmopolitanism. The more comprehensive and universal the notion of “the individual interest” is defined, the closer it gets to cosmopolitanism. Solidarists defining this interest in terms of human rights tend to differ from (non-internationalist) cosmopolitans by drawing a distinction between basic/fundamental human rights (as universal) and more comprehensive human rights doctrines (as specific to individual states, nations or peoples). The former applies as a basis for limited

²¹ A prominent example is JACKSON, Robert H. *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

interference across state borders, while the latter is left for individual states to define. John Rawls's *The Law of Peoples* is a prominent example of this position²².

Kofi Annan was a strong proponent of solidarism in his time as UN Secretary General. Frustrated by the ambiguities and tensions in the UN between the universal ideals of the UN Charter and governments insisting on their self-interests, he confronted the pluralist conception of state sovereignty with a solidarist one²³. In his memoirs, he writes:

For far too long, the UN had been considered the sole prerogative of states and their representatives. [...] From my first days in office, I reminded the heads of state that the first words of the UN Charter did not refer to them – indeed, they were written in the voice of ‘We the Peoples.’ [...] Instead of leading an organisation dedicated to the governments of the world, I would put the individual at the center of everything we did. [...] A United Nations for the twenty-first century would have to create new partnerships, respond to the needs of individuals, and stand for the principle that national sovereignty could never be used as a shield for genocide or gross violations of human rights. It would have to advance a much broader view of security that integrated peace, development, women’s empowerment, and human rights if it were to address successfully the challenges of a global age²⁴.

²² RAWLS, John. *The Law of Peoples*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1999.

²³ ANNAN, Kofi. Two Concepts of Sovereignty. *The Economist*, n. 352, 1999. Id. In *Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report of the Secretary-General. United Nations, 2005.

²⁴ ANNAN, Kofi. *Interventions: A Life in War and Peace*. London: Allen Lane, 2012. p. 12-13.

Annan initiated the “International Commission on Intervention and State Sovereignty” that eventually launched their report on the Responsibility to Protect in 2001, which has become a sort of solidarist bible. The version of the responsibility to protect (RtoP) that was adopted at the UN World Summit in 2005 concentrates not on human rights but the protection against mass atrocities (genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity). If a state government is not willing or able to protect against these vices, the responsibility and legitimacy is transformed to international actors willing and able to do so. The narrow focus on mass atrocities rather than on the failure to meet “everyday” fundamental rights seems like a compromise between solidarism and pluralism. Yet, the RtoP includes a focus on prevention that opens for a broader solidarist agenda of promoting a particular political order, presupposing that a consensus on such an order exists in the UN.

The upsurge of solidarism in the UN is associated with the end of the Cold War but originated earlier. With decolonization, former colonies were granted sovereignty internationally without necessarily having a state apparatus that was sufficiently sovereign domestically to secure the interests of their members²⁵. Responding to this lack of “sovereignty proper”, the “development” agenda of the UN took on a more interventionist *statebuilding* dimension

²⁵ David Held and Robert Jackson call this *juridical* sovereignty without *de facto*, *empirical* sovereignty. See: HELD, David. *Democracy and Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press, 1995); and JACKSON, Robert H. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

that was not a part of the equation when its goals were formulated in the Charter. The UN thereby established a set of practices that resonate with solidarism without necessarily emerging from a principled solidarist strategy as such. Anne Orford sees the “Responsibility to Protect” as a rationalization of existing interventionist practices, more than the introduction of a new normative agenda²⁶. It was nonetheless the rapid acceleration of these practices throughout the 1990s that required the formulation of a new UN doctrine, she argues.

This solidarist story highlights the way in which UN morality is rooted in the power and ideas of a particular social system characteristic for the prevailing powers of World War II: essentially the modern bureaucratic state, capitalism, an industrialised military and advanced surveillance. These are institutions that were far from representative of the peoples of the world 70 years ago, although global in reach through colonialism. While the UN through statebuilding and development assistance has facilitated their expansion, they are still coinciding with other social, economic and political institutions in most of the world²⁷. With the global reach of the UN, this does affect the meaning and consequences of solidarism as a feature and goal of the UN, indicating why this solidarism ought to be combined with an awareness of its realist preconditions and a pluralist concern for self-determination in order to maintain its cosmopolitan pretensions.

²⁶ ORFORD, Anne. *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 10-13.

²⁷ See, for example, LIZÉE, Pierre P. *A Whole New World: Reinventing International Studies for the Post-Western World*. London: Palgrave Macmillan, 2011.

Conclusion

On this basis, we could conclude that the UN is an internationalist organisation of a solidarist kind – promoting an internationalism with cosmopolitan goals. Actually, the *organisation* as it has evolved over the past two decades is *more* cosmopolitan than its initial goals and procedures defined in the Charter. So are the *domains of operations* and the *governance function*. Yet, when we considered the relative impact of the governance and concert functions, the essential political role of the UN remains largely internationalist, with a realist rather than cosmopolitan leaning, because the concert function involves a continuous negotiation between individual state interest (realist) and the collective interest of states as defined by international law (internationalist). Hence, when we turn from a focus on the “*formalpolitik*” of organizational norms and agendas to the “*realpolitik*” of the UN in practice, the UN does not really balance between internationalism and cosmopolitanism but between realism and cosmopolitanism, entailing internationalist principles of certain kinds.

More precisely, the UN operates in the normative space between solidarism and pluralism. In the post-Cold war era, the predominance of liberalism brought the UN in a solidarist direction with clear cosmopolitan features. Recent tensions in the Security Council over Libya, Syria and Ukraine nonetheless generated a return towards a more realist leaning pluralism. Yet, UN bureaucracy still operates on a largely solidarist basis, and the “concert function” anchors the UN of governments in a pluralist rather than realist position. Hence, when analysing the operations of specific agencies or commissions, it should

not be expected that they all share the same ethical character although they still fall within the broad category of internationalism. Presumably, this tension reflects a division of labour, and the various entities themselves move back and forth between the two poles of internationalism depending on the degree of consensus among the member states and among the veto powers in particular.

References

ANNAN, Kofi. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General.* United Nations, 2005.

_____. *Interventions: A Life in War and Peace.* London: Allen Lane, 2012.

_____. Two Concepts of Sovereignty. *The Economist*, n. 352, p. 49-50, September 18 1999.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics.* London: Cornell University Press, 2004.

BEITZ, Charles R. *Political Theory and International Relations.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1979.

BOSCO, David L. *Five to Rule Them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World.* New York: Oxford University Press, 2009.

BROWN, Chris. *International Relations Theory: New Normative Approaches.* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1992.

BULL, Hedley. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics.* London: Macmillan, 1977.

BUZAN, Barry. *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

CARR, Edward Hallett. *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. Houndmills: Palgrave, 2001.

CHANDLER, David. *Empire in Denial: The Politics of State Building*. London: Pluto Press, 2006.

CLARK, Ian. *International Legitimacy and World Society*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

CLAUDE, Inis L. *Swords into Plowshares: The Problems and Prospects of International Organisation*. New York: Random House, 1956.

DOWER, Nigel. *World Ethics: The New Agenda*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1998.

HARVEY, Rowan. UN Conference on Women: Some Rights Won, but More Battles Ahead. *The Guardian*, 20 March 2013.

HELD, David. *Democracy and Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press, 1995.

HUTCHINGS, Kimberly. *Global Ethics: An Introduction*. Cambridge: Polity Press, 2010.

JACKSON, Robert H. *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JOLLY, Richard, EMMERIJ, Louis; WEISS, Thomas G. *UN Ideas That Changed the World*. Bloomington: Indiana University Press, 2009.

LIDÉN, Kristoffer; SYSE, Henrik. *The Politics of Peace and Law: Realism, Internationalism and the Cosmopolitan Challenge*. In: BAILLIET, Cecilia; LARSEN, Kjetil M. (Eds.). *Promoting Peace through International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

LIZÉE, Pierre P. *A Whole New World: Reinventing International Studies for the Post-Western World*. London: Palgrave Macmillan, 2011.

ORFORD, Anne. *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

RAWLS, John. *The Law of Peoples*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1999.

SCHMITT, Carl. *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. New York: Telos Press, 2003.

WALZER, Michael. *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*. Oxford: Blackwell, 1983.

_____. *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*. Southbend: University of Notre Dame Press, 1994.

WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. London: Leicester University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1991

Parte 2 – A ONU e sua estrutura

Uma Breve Apresentação da Organização das Nações Unidas

Caio Bugiato*

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, ao final da Segunda Guerra Mundial pelos vencedores do confronto e retificada pela Carta de São Francisco, foi pensada inicialmente para evitar a guerra e construir caminhos para a paz nas relações internacionais. Para tal propósito, formaram-se operações de paz – a principal forma da ONU intervir pela paz – que assegurassem estabilidade no sistema internacional e impedissem as catástrofes das guerras, sobretudo do século XX, e a hecatombe nuclear. Há controvérsias sobre esta forma de atuação de ONU, sua eficácia, quais benfeitorias trazem, quem se beneficia com elas, etc. Mas não há dúvidas de que a ONU na atualidade é uma organização internacional consolidada e presente nas relações internacionais como um agente político significativo, cujas decisões muitas vezes impactam na vida das populações, não apenas na cúpula dos Estados. No caso do Brasil e da América do Sul, considerados uma zona de paz (pelo menos no sentido de não haver guerras interestatais), a principal forma de atuação da ONU não gera consequências diretas. Todavia, é a atuação da ONU nas áreas social, econômica, da saúde e de direitos

* Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Doutor em Ciência Política pela UNICAMP. Membro do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Relações Internacionais/UFRRJ.

humanos, entre outras, que impacta em homens e mulheres da região, tratando dos problemas da periferia do sistema, que, sem tal atuação, parecem perpétuos. A ONU é parada obrigatória de estudos para qualquer pessoa que estude, pesquise ou tenha curiosidade sobre o campo das Relações Internacionais. Assim sendo, com a finalidade de introduzir os/as leitores/as ao conhecimento desta Organização, o breve texto a seguir a apresenta, abordando o contexto histórico de sua criação e seu funcionamento.

1. Antecedentes e Criação da ONU

A criação da ONU está atrelada às guerras mundiais do século XX, sobretudo à Segunda Guerra Mundial, 1939-1945. Já durante este confronto mundial, os governos dos Estados Unidos da América e da Grã-Bretanha assinaram um documento que deveria orientar a relações internacionais após o desfecho da guerra, a *Carta do Atlântico*. Nela, assinada em 14 de agosto de 1941, princípios para uma nova ordem mundial são estabelecidos, como segurança coletiva, proibição do uso da força e consulta às populações sobre alterações territoriais, entre outros.

Entre dezembro de 1941 e janeiro de 1942 é realizada a Conferência de Washington, com vinte e seis Estados, entre eles os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, ambos recém-adentrados à guerra. Na capital estadunidense, algumas providências são tomadas: a assinatura da Declaração das Nações Unidas, que, além de reafirmar os princípios da Carta do Atlântico, significou um compromisso dos Estados em utilizar recursos econômicos e militares contra o Eixo (Alemanha, Itália e Japão); a Alemanha foi considerada a principal inimiga, como

defendia Winston Churchill (primeiro ministro do Reino Unido), à qual seriam destinados os esforços da guerra; e foi criado um Estado Maior Combinado entre as forças armadas estadunidenses e britânicas.

Em outubro de 1943 é realizada a Conferência de Moscou, cuja declaração final, Declaração de Moscou, aborda a necessidade de criação de uma organização internacional, fundada no princípio de igualdade soberana entre os Estados pacíficos, com a finalidade de manter a paz e a segurança internacionais. No ano seguinte, nos arredores de Washington (Conferência de Dumbarton Oaks), representantes dos EUA, Grã-Bretanha, China e URSS se reúnem para estabelecer a organização política das relações internacionais no pós-guerra e definem o formato da ONU. A nova Organização teria duas câmaras: uma geral e sem decisões obrigatórias a serem adotadas, em que todos os Estados estão representados em pé de igualdade; e outra restrita às grandes potências vencedoras da guerra e detentoras das maiores forças militares, representadas permanentemente. Em suma, resolveu-se em Dumbarton Oaks: a criação de uma Assembleia Geral composta por todos os membros; seguida por um Conselho de Segurança com onze membros, cinco permanentes e seis eleitos pela Assembleia Geral para mandato de dois anos; criação de um Conselho Econômico e Social, sob a autoridade da Assembleia Geral; e o estabelecimento de uma Corte Internacional de Justiça e uma Secretaria.

Contudo, faltava-lhes definir o funcionamento do Conselho de Segurança. Assim em janeiro de 1945 em Yalta, URSS, Churchill (Reino Unido), Franklin Roosevelt (EUA) e Joseph Stalin (URSS) se reúnem e decidem o procedimento de votação do conselho: qualquer decisão não poderia sofrer oposição de um membro permanente, ou

seja, os cinco permanentes deveriam estabelecer uma decisão unânime, para que viesse a ser tomada. Assim surge o poder de veto do Conselho de Segurança. Em fevereiro de 1945 a Conferência de Yalta declarou resolvida esta questão e convocou a Conferência de São Francisco. Os convites foram feitos já no mês seguinte, informando os convidados do que fora acordado em Yalta. A adoção do poder de veto sofreu resistência de Estados latino-americanos e também da Austrália, mas não foi modificada.

Dessa forma, em 25 de junho de 1945, cinquenta e um Estados aprovaram a Carta de São Francisco nos EUA, que cria a ONU, com sede em Nova York. A vitória contra o Eixo era iminente e era necessário institucionalizar de um novo modo as relações internacionais, dado o fracasso da Liga das Nações, criada após a Primeira Guerra Mundial, em evitar um novo confronto generalizado entre os Estados, mas que serviu de embrião para a ONU – como proposta política e base jurídica, bem como instalações físicas. Entretanto, assim como a Liga, a ONU é criada em torno de questões da guerra e da paz, isto é, é uma organização internacional fundada primordialmente para evitar a guerra e construir caminhos para a paz. Como é afirmado em seu preâmbulo:

Nós, povos das nações unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito

internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla. E para tais fins, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos ¹.

De acordo com o preâmbulo, o uso unilateral da força é ilegal, mas seu emprego individual ou coletivamente para defender um interesse comum, que seria o da ONU, é previsto. Assim, a segurança é o principal objetivo da Organização. Mas não existe indicação de quais seriam as questões de segurança, cabendo ao Conselho de Segurança defini-las e tratá-las. Segundo o artigo 39 do capítulo VII da Carta, o Conselho de Segurança “determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”². Assim sendo, a seguir é apresentada a estrutura organizacional da ONU, centrada nos seus cinco principais órgãos: a Assembleia Geral (AG), O Conselho de Segurança (CS), o Secretariado, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto Internacional da Corte de Justiça*. S/ ed. São Francisco, 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartaONU_VersoInternet.pdf>. p.1.

² Ibid, p. 25.

2. Assembleia Geral

Todos os Estados membros são representados na AG por no máximo cinco delegados e cinco suplentes, com direito a um voto. A AG se reúne ordinariamente todo ano, na terceira terça-feira do mês de setembro e se estende até o final do ano. Porém sessões extraordinárias podem ser convocadas pela maioria dos Estados membros ou pelo CS. A AG conta com sete comissões para auxiliar seus debates, em que todos os Estados podem ter representações, a saber: política, política especial, econômica, social, administrativa e financeira, jurídica e tutelar. A tomada de decisões se dá por maioria simples dos presentes, exceto em questões que envolvem segurança e paz, finanças e admissão de novos membros, que requerem uma maioria de dois terços.

Os Estados são classificados em dois grupos, segundo a Carta de São Francisco: os cinquenta e um primeiros que a assinaram e são membros originários ou assinaram a Declaração das Nações Unidas em 1942; o outro grupo é formado pelos demais Estados, que são admitidos por decisão da AG, com recomendação do CS. A Carta não prevê a retirada de um Estado, mas versa sobre sua expulsão, quando um Estado violar persistentemente os princípios da ONU. A expulsão é decidida pela AG, que age mediante recomendação do CS. Devido ao poder de veto, os membros permanentes do CS são os únicos não passíveis de expulsão. São raras as defecções na ONU, que por outro lado teve o número de seus membros quase quadruplicado durante sua existência, de cinquenta e um que assinaram a Carta de São Francisco para os cento e noventa e três atuais, conforme tabela 1.

Colômbia (14 de dezembro de 1953)	Honduras (17 de dezembro de 1946)*	Nigéria (7 de outubro de 1960)	Togo (5 de setembro de 2000)
Costa Rica (9 de novembro de 1946)*	Hungria (14 de dezembro de 1953)	Nicarágua (27 de novembro de 1946)*	Uruguai (24 de outubro de 1946)*
Cuba (21 de setembro de 1971)	Índia (30 de setembro de 1947)	Níger (24 de outubro de 1946)*	Uganda (25 de outubro de 1962)
Costa Rica (2 de março de 1992)	Ilhas Marshall (17 de setembro de 1991)	Omaã (7 de outubro de 1971)	Uruguai (18 de dezembro de 1946)*
Costa Rica (20 de setembro de 1960)	Ilhas Salomão (19 de setembro de 1978)	Pádua (15 de dezembro de 1994)	Uzbequistão (2 de março de 1992)
Chile (24 de outubro de 1946)*	Índia (30 de outubro de 1946)*	Paraguai (13 de novembro de 1946)*	Venezuela (15 de setembro de 1981)
China (24 de outubro de 1946)*	Indonésia (28 de setembro de 1950)	Paraguai Nova Guiné (10 de outubro de 1973)	Venezuela (15 de novembro de 1946)*
Chile (20 de setembro de 1960)	Irã (24 de outubro de 1946)*	Paraguai (30 de setembro de 1947)	Vietnã (20 de setembro de 1977)
Chile (21 de setembro de 1963)	Irã (21 de dezembro de 1946)*	Paraguai (24 de outubro de 1946)*	Zâmbia (1º de dezembro de 1964)
Chile (5 de novembro de 1946)*	Irã (14 de dezembro de 1953)	Peru (31 de outubro de 1946)*	Zâmbia (25 de agosto de 1980)
Chile (12 de novembro de 1973)	Irã (19 de novembro de 1946)	Polónia (24 de outubro de 1946)*	
Chile (20 de setembro de 1960) (3)	Israel (11 de maio de 1949)	Portugal (14 de dezembro de 1953)	
Chile do Norte (17 de setembro de 1991)	Itália (14 de dezembro de 1953)	Quênia (16 de dezembro de 1963)	
Chile do Sul (17 de setembro de 1991)	Jamaica (18 de setembro de 1962)	Quênia (2 de março de 1992)	
Chile do Marfim (20 de setembro de 1960)	Japão (18 de setembro de 1956)	República Centro-Africana (20 de setembro de 1946)*	
Chile Rica (2 de novembro de 1946)*	Jordânia (14 de dezembro de 1953)	República Democrática do Congo (20 de setembro de 1960)	
Chile (22 de maio de 1992)	Irã (14 de setembro de 1999)		

*Membros fundadores⁴⁴ Cf. <www.nacoesunidas.org>.

As manifestações das decisões da AG são chamadas de resoluções, pois têm apenas o caráter de recomendação aos Estados e ao CS, não contendo qualquer constrangimento. Diferentemente das decisões do CS, que são impositivas e todos os membros devem acatá-las, caso contrário podem sofrer sanções.

2. Conselho de Segurança

O CS é o principal responsável pela manutenção da paz dentre os órgãos da ONU, capaz de definir e executar sanções militares contra Estados, em caso de atos de agressão, ameaça à paz e ruptura da paz. O CS executa as sanções mediante o fornecimento pelos Estados membros de força militar, consumado em assinaturas de acordos para tal fim, a ser utilizada sob seu comando. Essa é a principal diferença entre a ONU e a Liga das Nações: o uso da força militar para resolução de conflitos e confrontos (os capacetes azuis). O CS é composto por quinze Estados (o número inicial de onze foi posteriormente alterado): cinco permanentes, que são Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido – uma evidente transposição da capacidade militar dos vitoriosos da Segunda Guerra Mundial; e outros dez membros não permanentes, eleitos pela AG e ratificados pelo CS, para mandato de dois anos.

O poder de veto dos cinco permanentes foi e é muitas vezes responsável pela paralisia da ONU em assuntos de segurança internacional – como foi na Guerra Fria –, uma vez que sem consenso não há ação. Atualmente o CS está configurado conforme figura a seguir:

Figura 1. Atuais membros do Conselho de Segurança da ONU⁵



Os membros não permanentes respeitam a seguinte distribuição geográfica, para conferir maior universalidade ao CS: cinco membros da Ásia e África; dois da América Latina, um da Europa oriental e dois da Europa ocidental e outros. Os mandatos de Angola, Venezuela, Malásia, Nova Zelândia e Espanha terminam em 2016; Japão, Egito, Senegal, Uruguai e Ucrânia em 2017.

3. O Secretariado

À frente da ONU está um Secretário-Geral, funcionário do mais alto posto na Organização, nomeado pela AG seguindo recomendação do CS, com mandato de cinco anos, podendo ser reconduzido uma vez. Ele é o secretário-chefe da ONU e responsável por funções administrativas, como a preparação do orçamento e submissão do relatório

⁵ Ibid.

anual à AG. Sua equipe de cerca de vinte mil funcionários trabalha nas sedes da ONU em Nova York, Genebra, Viena e Nairóbi e em outros postos. Possuem imunidade diplomática e se reportam somente à ONU. A escolha do pessoal é feita segundo critérios de eficiência, competência e integridade, além de amplo espectro geográfico, conforme a Carta. O secretário-geral é a única pessoa que, por não possuir representação de um Estado membro, pode chamar a atenção do CS para qualquer assunto que julgue ameaçar a segurança internacional. Além de funções administrativas, tem a tarefa de mediar ou conciliar conflitos, exercendo uma atividade essencialmente diplomática e tornando-se personalidade representativa da ONU. Até hoje a ONU foi administrada por nove⁶ secretários, como indica o quadro abaixo.

Quadro 1. Secretários da ONU⁷

Nome	Origem	Mandato
Trygve Halvdan Lie	Noruega	1946/1952
Dag Hammarskjöld	Suécia	1953/1961
U Thant	Mianmar	1961/1971
Kurt Waldheim	Áustria	1972/1981
Javier Pérez de Cuéllar	Peru	1982/1991
Boutros Boutros-Ghali	Egito	1992/1996
Kofi Annan	Gana	1997/2006
Ban Ki-Moon	Coréia do Sul	2007/2016
António Guterres	Portugal	2017/atual

Foram quatro secretários europeus, dois africanos, dois asiáticos e um latino-americano. Trygve Halvdan Lie

⁶ Informação atualizada para 2017

⁷ Cf. <www.nacoesunidas.org>.

se demitiu antes do fim do mandato. Dag Hammarskjöld morreu num acidente aéreo na atual República Democrática do Congo. Boutros Boutros-Ghali não foi reconduzido para o segundo mandato pelo veto dos EUA. Todos os outros cumpriram dois mandatos.

4. A Corte Internacional de Justiça

A CIJ é o principal órgão judiciário da ONU, composto por quinze juízes para um mandato de nove anos (com reeleição), eleitos por maioria absoluta da AG e do CS, não funcionando nesse caso o poder de veto, como previsto no Estatuto próprio da CIJ. Os juízes são eleitos sem um critério de amplitude geográfica, porém não pode haver na composição dois juízes da mesma nacionalidade. Os Estados são os únicos que têm acesso a Corte, não sendo possível tal acesso a cidadãos e organizações não-governamentais, mas ela não detém a possibilidade de impor suas sentenças aos Estados. Sua competência é ampla, conforme o artigo 36 do seu Estatuto, pois compreende “a interpretação de um tratado; qualquer questão de Direito Internacional; a existência de todo feito que, se for estabelecido, constituirá violação de uma obrigação internacional; a natureza ou extensão da reparação que seja feita pela quebra de uma obrigação internacional”⁸.

Mesmo sendo órgão da ONU, apenas cerca de um terço dos Estados membros reconhece a jurisprudência da CIJ como obrigatória. Aos que reconhecem, a sentença é definitiva e inapelável, mas sem aplicação de analogia. O Reino Unido é o único Estado membro permanente do CS que re-

⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. cit., p. 77.

conhece a Corte. A maioria dos juízes presentes é necessária para tomar uma decisão, respeitando o quórum mínimo de nove presentes. Os juízes possuem imunidade diplomática e não podem ser demitidos, a não ser pela unanimidade de votos dos seus pares; devem dedicar-se exclusivamente à CIJ e não podem participar de decisões sobre assuntos em que já intervieram anteriormente, seja no seu país ou não. Contudo, a Corte não participa ativamente das questões da política internacional, pois os conflitos entre Estados raramente são remetidos a ela, julgando pouquíssimos casos por ano.

5. O Conselho Econômico e Social

O ECOSOC coordena programas e agências especializados da ONU e recomenda a abordagem e o tratamento de problemas econômicos, sociais, culturais, educacionais, de saúde e de direitos humanos. É composto por cinquenta e quatro membros eleitos pela AG, respeitando a representação geográfica de quatorze africanos, onze asiáticos, seis europeus orientais, dez latino-americanos e caribenhos e treze europeus ocidentais e outros. Têm mandato de três anos e as decisões são tomadas por maioria dos presentes e votantes. As atribuições do ECOSOC são amplas, conforme o artigo 62 da Carta da ONU:

1. O Conselho Econômico e Social fará ou iniciará estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos e poderá fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembléia Geral, aos Membros das Nações

Unidas e às entidades especializadas interessadas. 2. Poderá, igualmente, fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos. 3. Poderá preparar projetos de convenções a serem submetidos à Assembléia Geral, sobre assuntos de sua competência. 4. Poderá convocar, de acordo com as regras estipuladas pelas Nações Unidas, conferências internacionais sobre assuntos de sua competência⁹.

Assim como a possibilidade de uso da força militar pelo CS para garantir a paz, o ECOSOC é um elemento que diferencia a ONU da Liga das Nações, pois confirma a ideia segundo a qual a Organização deve ter um papel maior no campo econômico e social, até como forma de evitar conflitos que decorram destas questões. A estrutura organizacional da ONU, apresentada abaixo, mostra a organização da instituição, alicerçada nos seus órgãos principais.

⁹ Ibid, p.36-37.

¹⁰ 1) A UNRWA e a UNIDIR respondem apenas à AG; 2) A AIEA responde à AG e ao CS; 3) As agências especializada são organizações independentes trabalhando junto à ONU e umas com as outras através da coordenação do ECOSOC, em nível internacional, e do Quadro de Coordenação para Chefes Executivos (CEB) em nível inter-secretarial. 4) O Conselho de Tutela suspendeu suas atividades em 1º de novembro de 1994, após a independência de Palau, último território sob tutela da ONU, em 1º de outubro de 1994. Cf.: <www.nacoesunidas.org>.



Conclusão

Apesar da proporção mundial tomada e da adesão de quase todos os Estados do planeta a ela, a ONU apresenta ainda uma estrutura fundamentalmente organizada em duas câmaras decisórias: a AG e o CS. Este, um mecanismo que equilibra o peso das grandes potências frente ao princípio da maioria da AG, confere a ONU uma característica segundo a qual decisões importantes sobre a guerra, a paz e a segurança internacional estão nas mãos de poucos Estados, afetando o universalismo da Organização e a igualdade entre Estados soberanos. Propostas de reformas do CS já foram encaminhadas, mas na atualidade o órgão, e a própria ONU, reflete a realidade do pós-guerra. E com o fim da Guerra Fria as operações de paz têm sido cada vez mais utilizadas nas relações internacionais.

Por todo o exposto, o estudo da ONU se faz necessário, não apenas pelo entendimento do seu funcionamento nas relações internacionais, mas igualmente pelo enfrentamento a uma proposta de política internacional protagonizada somente por grandes potências.

Referências

HERZ, Monica e Hoffman, Andrea. *Organizações Internacionais: história e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

JATOBA, Daniel. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2013.

JOBIM, Nelson; ETCHEGOYEN, Sergio; ALSINA, Joao Paulo. *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*. FGV: Rio de Janeiro, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto Internacional da Corte de Justiça*. S/ ed. São Francisco, 1945.

REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge; ZENHA, Celeste (Orgs.). *O século XX*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 1997.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio (Org.). *História das Relações Internacionais Contemporâneas*. Saraiva: São Paulo, 2008.

Os órgãos principais e a estrutura da ONU

Andrea Cristina Godoy Zamur*

Introdução

A ideia da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) surgiu ainda durante a Segunda Guerra Mundial, como alternativa à fracassada Liga das Nações. Durante a Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, em 1945, em São Francisco, nos Estados Unidos, foi elaborada a Carta das Nações Unidas, que é o instrumento constitutivo da ONU. A Organização passou a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, com a ratificação de sua Carta pela maioria de seus 46 países signatários e pelos cinco membros permanentes do CS¹.

A Carta explicita que os principais mandatos da ONU são a promoção da paz e segurança internacionais, o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações

* Mestre em Direito (LL.M.) pela *Harvard Law School*. Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades, da Universidade Católica de Santos”. Assistente de pesquisa do projeto *Brazil’s Rise to the Global Stage (BraGS): Humanitarianism, Peacekeeping and the Quest for Great Powerhood*, do *Peace Research Institute Oslo* (PRIO).

¹ A questão da divisão de poder dentro da ONU ficou decidida na Conferência de Yalta, em 1944. Nessa ocasião, firmou-se que as cinco principais potências mundiais vencedoras da Segunda Guerra Mundial, França, Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e China, deteriam a maior parte do poder no âmbito da ONU, tendo sido incluídas no Conselho de Segurança como membros permanentes. Essa ação tinha por finalidade assegurar a capacidade do Conselho de promover a paz e segurança internacionais. Cf. ALBRIGHT, Madeleine. *United Nations. Foreign Policy Magazine*, n. 138, setembro-outubro de 2003, p. 22.

e a cooperação internacional para a resolução de questões de caráter social, econômico, cultural e humanitário². Segundo Seitenfus, este tratado “representa a conclusão de um inédito pacto ou contrato social de alcance universal, capaz de criar um verdadeiro ordenamento jurídico além e acima dos Estados na seara fundamental de segurança e dos direitos fundamentais”³.

A ONU pode ser considerada individualmente, como organização internacional, ou de modo amplo, como um sistema de organizações interligadas. No primeiro caso, de acordo com o artigo 7(1) da Carta da ONU, a Organização compõe-se de seis órgãos principais, quais sejam, a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela⁴, a CIJ e o Secretariado. A tais entidades somam-se órgãos subsidiários, opcionais, que podem ser criados conforme a identificação de sua necessidade⁵. Já em sua caracterização *lato sensu*,

² Artigo 1(1-3), da Carta das Nações Unidas.

³ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 130.

⁴ O Conselho de Tutela não existe mais na prática, pois é amplamente aceito que sua finalidade se esgotou com a extinção do domínio colonial sobre territórios, devendo assim ser excluído da Carta da ONU. Em razão disso, as características e atribuições do Conselho não serão tratadas no presente artigo.

⁵ A previsão geral sobre a possibilidade de constituição de órgãos subsidiários encontra-se no artigo 7 (2) da Carta das Nações Unidas. De modo explícito, a Carta menciona apenas a faculdade da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social para a instauração desses órgãos, respectivamente em seus artigos 22, 29 e 68. Todavia, afastando-se da interpretação literal, segundo a fórmula genérica do artigo 7 (2) da Carta das Nações Unidas, entende-se que qualquer órgão principal pode estabelecer órgãos subsidiários. Cf. SAROOSHI, Danesh. The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs. *British Yearbook of International Law*, v. 67, n. 1, 1996, p. 422-423.

a ONU passa a incluir também agências especializadas, órgãos subsidiários como fundos, comissariados, programas, e organizações relacionadas, que, juntos, compõem a totalidade do sistema da ONU.

Com a celebração do 70º aniversário do estabelecimento da ONU, busca-se, no presente capítulo, mostrar um breve panorama das entidades que compõem a organização em sua acepção como sistema. Primeiramente, serão abordadas as características essenciais e modo de funcionamento dos órgãos principais da ONU⁶. Em seguida, será apresentado um quadro genérico dos atributos das agências especializadas, dos fundos e programas. Por fim, apontaremos as pautas centrais para a reforma da ONU, com foco nas potenciais mudanças estruturais em seus órgãos principais.

1. Os órgãos principais da ONU

Durante os debates para a criação da ONU, optou-se por estruturar a futura organização internacional com um alto grau de especialização interna⁷, ou seja, com a

⁶ Dadas as inúmeras particularidades dos órgãos subsidiários e a complexidade do tema, o tratamento individual da totalidade dessas entidades não se encontra no escopo do presente artigo. Nesse sentido, daremos maior ênfase aos fundos, comissariados e programas, órgãos subsidiários estabelecidos pela Assembleia Geral. Cf. JUBILUT, Liliana L.; MONACO, Gustavo. F. C. *Direito Internacional Público*. Sinopses. São Paulo: Lex, 2010, p. 75. Exemplos de órgãos subsidiários instituídos por órgãos principais diversos são os Tribunais Penais Internacionais para Ruanda e para a ex-Iugoslávia, estabelecidos pelo Conselho de Segurança, e as Comissões Regionais estabelecidas pelo ECOSOC. Cf. UNITED NATIONS. *The Essential Guide for United Nations Secretariat Staff*, 2014, p. 78. Disponível em: <https://hr.un.org/sites/hr.un.org/files/Essential_Guide_UN_final_0.pdf>.

⁷ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. p. 20.

inclusão de órgãos variados, de competências distintas. Os órgãos principais, assim, existem desde a fundação da organização e constituem a espinha dorsal sobre a qual ela se apoia. Segundo Kelsen, o enunciado do artigo 7(1) da Carta das Nações Unidas seria incoerente ao caracterizar os seis órgãos mencionados como *principais*⁸. *Para o autor, apenas a órgãos estritamente independentes, ou seja, não subordinados a outros, poderia ser concedido tal título. Os únicos que se encaixariam nessa descrição, assim, seriam o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, e a Corte Internacional de Justiça*⁹. Não obstante, obedecendo a letra da Carta, seguiremos adotando o entendimento de que são órgãos principais todos os assim especificados na Carta da ONU.

1. 1. Assembleia Geral

A Assembleia Geral (AG) é o principal órgão deliberativo da ONU, e também o mais democrático. Dela participam todos os países membros, atualmente 193 Estados, cada um com direito a um voto, o que lhe garante um caráter universal único dentre todos os órgãos da ONU¹⁰. Den-

⁸ KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations: a Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. Originalmente publicado: New York: F. A. Praeger, 1950. Reimpressão: Union: The Law Book Exchange, LTD, 2000. p. 145.

⁹ Kelsen cita como exemplo o Conselho Econômico e Social, que, embora caracterizado como órgão principal, figura como órgão subordinado à Assembleia Geral, com base no estabelecido no artigo 60 da Carta da ONU.

¹⁰ Segundo o disposto no artigo 19 da Carta das Nações Unidas, não possuem direito a voto os países que se encontram em atraso com suas obrigações de contribuição financeira à ONU, desde que o débito em questão seja igual ou superior ao montante que seria devido ao curso de dois anos de contribuição. Essa regra pode ser relevada se o país não conseguiu pagar sua dívida por razões alheias a sua vontade.

tro da AG podem ser debatidas quaisquer demandas que se situem dentro do escopo da Carta da ONU – a amplitude de sua atuação, como se observa, é bastante grande. A AG é responsável pela análise e aprovação do orçamento da ONU¹¹, possuindo também a faculdade de elaborar recomendações aos Estados-Membros ou aos órgãos da ONU, desde que o assunto a que se refira a recomendação não esteja sendo deliberado paralelamente no Conselho de Segurança¹². As resoluções da AG, ao contrário das resoluções do Conselho de Segurança, não são vinculantes, mas constituem apenas indicações e parâmetros de atuação.

Temas de maior importância, como relativos à manutenção da paz e segurança internacionais, à admissão de novos membros, ou à eleição de membros não-permanentes do Conselho de Segurança, são decididos por uma maioria de dois terços dos membros presentes e votantes¹³. Questões menos sensíveis, por outro lado, podem ser decididas por maioria simples dos votos¹⁴. Tem havido um esforço, nos últimos anos, para se adotarem decisões com base no consenso, como uma maneira de tornarem ainda mais legítimas as decisões tomadas no seio da AG¹⁵.

A AG reúne-se regularmente todos os anos a partir do mês de setembro¹⁶, quando são discutidas e decididas as questões de primeira importância para o funcionamen-

¹¹ Artigo 17 (1) da Carta das Nações Unidas.

¹² Artigo 10 da Carta das Nações Unidas.

¹³ Artigo 18 (2) da Carta das Nações Unidas.

¹⁴ Artigo 18 (3) da Carta das Nações Unidas.

¹⁵ UNITED NATIONS. *Functions and powers of the General Assembly*. Disponível em <<http://www.un.org/en/ga/about/background.shtml>>.

¹⁶ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. Op. cit., p. 142.

to da ONU, mas pode ser convocada para sessões extraordinárias mediante requisição do Conselho de Segurança ou pela maioria dos Estados-Membros.

Sob o auspício do artigo 22 da Carta da ONU, a AG tem a faculdade de criar os órgãos subsidiários necessários para o cumprimento de seu mandato. Alguns desses órgãos subsidiários são o Conselho de Direitos Humanos, a Comissão de Consolidação da Paz e a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL).

1.2. Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança (CS) compõe-se de quinze membros, cinco permanentes e dez não-permanentes, estes últimos eleitos pela AG para um mandato de dois anos¹⁷. O CS reúne-se sempre que necessário, ao longo do ano¹⁸. A vocação principal do órgão, como estipulado no artigo 24 (1) da Carta da ONU, é a manutenção da paz e segurança internacionais.

A estrutura de votação do CS prevê que decisões serão tomadas a partir do voto afirmativo de ao menos nove de seus membros, dentre os quais devem estar necessariamente incluídos todos os cinco membros permanentes, França, Estados Unidos, União Soviética, Reino Unido e China. A obrigatoriedade de aprovação de uma determinada questão por cada um dos membros permanentes para que a decisão a seu respeito seja válida acarreta o chamado *poder de veto*, que é uma das peculiaridades mais contestadas do CS, ao lado da crítica sobre o escasso número de países que efetivamente participa dos deba-

¹⁷ Artigo 23 (1-2) da Carta das Nações Unidas.

¹⁸ Artigo 28 da Carta das Nações Unidas.

tes no âmbito do órgão. O elevado conteúdo político das decisões do CS pode ser constatado durante o tempo de Guerra Fria, em que foram adotadas menos de vinte resoluções por ano, em virtude das animosidades entre Estados Unidos e União Soviética¹⁹. Nesse período, ambas as superpotências exerciam seu poder de veto levando em conta seus próprios interesses e com o intuito de minar a influência do país adversário no cenário mundial. Com o desmantelamento do sistema global bipolar e o fim da tensão entre países alinhados e não alinhados, a média anual chegou a alcançar o ápice de cem resoluções²⁰.

A primeira ação do CS quando uma questão lhe é trazida é a recomendação de resolução pacífica de conflito entre as partes²¹. Se o conflito não for resolvido, o CS tem a faculdade de conduzir investigações para determinar se sua continuidade pode ser capaz de colocar em risco a paz e a segurança internacionais e indicar ações específicas para sua solução²². Caso seja reconhecida a existência de uma ameaça à paz internacional ou potencial ato de agressão, o CS pode impor sanções, medidas não violentas que podem consistir na interrupção total ou parcial de relações econômicas e dos meios de comunicação, e a suspensão de relações diplomáticas²³. Finalmente, como *ultima ratio*, o CS ainda pode decidir pelo uso da força²⁴.

Todos os países membros da ONU estão adstritos às decisões do CS²⁵, de modo que os enunciados delibe-

¹⁹ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. Op. cit., p. 145.

²⁰ Ibid.

²¹ Artigo 33 da Carta das Nações Unidas.

²² Artigos 34 e 37 da Carta das Nações Unidas.

²³ Artigo 41 da Carta das Nações Unidas.

²⁴ Artigo 43 e seguintes da Carta das Nações Unidas.

²⁵ Artigo 25 da Carta das Nações Unidas.

rados representam comandos de cunho imperativo. O CS pode autorizar um país membro da ONU que não é parte do CS a participar dos debates sobre uma questão específica, sem direito a voto, se julgar que os interesses desse país podem ser afetados pela decisão que eventualmente venha a ser tomada²⁶.

1.3. Conselho Econômico e Social

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) está intimamente ligado a um dos objetivos principais da ONU, o da cooperação internacional. Ele é uma instituição voltada para a discussão de temas relativos ao desenvolvimento social, cultural e econômico, sobre os quais pode elaborar recomendações de políticas destinadas à AG, aos países membros ou às agências especializadas²⁷. Em razão disso, o ECOSOC é visto como responsável pela coordenação da ação dos referidos atores nas específicas áreas mencionadas.

O ECOSOC é composto por cinquenta e quatro membros eleitos pela AG, com mandatos de três anos²⁸. O Conselho reúne-se em sessões esporádicas durante o ano, e de maneira intensiva ao longo do mês de julho²⁹.

De acordo com o artigo 63 da Carta das Nações Unidas, as agências especializadas devem reportar-se ao ECOSOC, a partir da fixação de acordos de cooperação. O ECOSOC também tem um papel importante quanto à in-

²⁶ Artigo 31 da Carta das Nações Unidas.

²⁷ Artigo 62 (1) da Carta das Nações Unidas.

²⁸ Artigo 61 (1-2) da Carta das Nações Unidas.

²⁹ UNITED NATIONS. *The United Nations Today*. Nova York: United Nations Department of Public Information, 2008. p. 11. Disponível em: <<http://www.un.org/ar/geninfo/pdf/UN.today.pdf>>.

clusão e participação de Organizações Não-Governamentais (ONGs) no sistema onusiano. Atualmente existem mais de quatro mil ONGs cadastradas com *status* consultivo junto ao ECOSOC³⁰.

Para auxiliá-lo na execução de suas responsabilidades, estão ligados ao ECOSOC diferentes órgãos subsidiários³¹. Destacam-se entre esses órgãos as cinco comissões regionais, que são entidades essenciais na apreciação de políticas públicas para o desenvolvimento³².

Apesar de sua importância institucional, uma grande crítica a respeito do ECOSOC é sobre seu esvaziamento no momento atual. No item sobre as propostas de reforma para a ONU, serão abordadas sugestões para a correção de tal situação.

1.4. Corte Internacional de Justiça

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) é o órgão jurisdicional da ONU, sendo-lhe incumbida a resolução dos litígios a ela submetidas. A instituição da CIJ está prevista no artigo 92 da Carta das Nações Unidas, e sua atuação é regida por um estatuto específico, anexo à Carta.

Todos os membros da ONU são automaticamente partes da CIJ, mas outros países podem também vir a compor sua estrutura, a partir de recomendação do CS e nas

³⁰ UNITED NATIONS. *NGO Branch* – United Nations Department of Economic and Social Affairs. Disponível em: <<http://csonet.org/>>.

³¹ Sobre a terminologia, o artigo 68 da Carta das Nações Unidas estabelece a competência do ECOSOC para a criação de *comissões*, não utilizando a expressão *órgãos subsidiários*. No entanto, em termos práticos, as expressões podem ser consideradas equivalentes. Cf. nota de rodapé n. 5 *supra*.

³² SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. Op. cit., p. 152.

condições estabelecidas pela AG³³. No entanto, apenas os membros que expressamente aceitarem a jurisdição da CIJ estão vinculados às suas decisões – é o que determina o artigo 36(2) do Estatuto da CIJ, a chamada *cláusula facultativa de jurisdição obrigatória*, também conhecida pelo nome de *cláusula Raul Fernandes*³⁴. Tal consentimento pode ser obtido com a declaração unilateral de um Estado ou com a assinatura de tratados ou convenções bilaterais ou multilaterais³⁵, caso em que a CIJ passa a ter competência para a deliberação de conflitos resultantes da interpretação ou aplicação dos correspondentes tratados ou convenções³⁶.

Esse procedimento baseado na concepção voluntarista do Direito Internacional dificulta a imposição das decisões da CIJ de modo amplo e irrestrito, pois todas as partes em um determinado conflito devem ter aceitado previamente sua competência. Contudo, uma vez que um país aceita a jurisdição da CIJ, deve obedecer a suas decisões. Em agosto de 2015, setenta e dois países haviam depositado declarações reconhecendo a jurisdição compulsória da CIJ³⁷.

Além da adjudicação de conflitos entre Estados com base nas regras do Direito Internacional (função contenciosa), à Corte compete a emissão de opiniões jurídicas, nos ter-

³³ Artigo 93 da Carta das Nações Unidas.

³⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Os Tribunais Internacionais Contemporâneos*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 18.

³⁵ Artigo 36 (3) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

³⁶ Atualmente há mais de trezentos tratados ou acordos que reconhecem a autoridade da CIJ como órgão de resolução de conflitos. Cf. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Report of the International Court of Justice: 1 August 2013-31 July 2014*. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/court/en/reports/report_2013-2014.pdf>.

³⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Declarations Recognizing the Jurisdiction of the Court as Compulsory*. 10 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/jurisdiction/?p1=5&p2=1&p3=3>>.

mos do artigo 96 da Carta da ONU (função consultiva). No exercício de sua função contenciosa, a competência da Corte é estritamente para dirimir litígios interestatais. De 1946 até dezembro de 2013, 129 casos haviam sido submetidos para apreciação da Corte, dos quais 114 já haviam sido julgados³⁸.

Sua composição é de quinze juízes, necessariamente de diferentes nacionalidades, escolhidos pela AG e CS com mandato de nove anos, podendo ser reeleitos³⁹. A CIJ encontra-se em Haia, na Holanda, sendo a única entidade da ONU que não se localiza em sua sede, em Nova York⁴⁰.

1.5. Secretário-Geral

O Secretariado é o principal organismo administrativo da ONU. O posto mais alto dentro do Secretariado é o de Secretário-Geral, o qual é eleito pela AG a partir de indicação do CS para um mandato de cinco anos⁴¹.

O artigo 101 da Carta das Nações Unidas ressalta o dever de independência do Secretário-Geral, que deve comportar-se de acordo com sua posição, mantendo-se livre da interferência de qualquer nação, em particular na execução de suas responsabilidades. Apesar de suas competências

³⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *The International Court of Justice: Handbook*, 2014. p. 109. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/publications/en/manuel_en.pdf>.

³⁹ Artigos 3, 4 e 13 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

⁴⁰ Artigo 22 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça.

⁴¹ Artigo 97 da Carta das Nações Unidas. A duração do mandato do Secretário-Geral não foi prescrita na Carta, mas sim pela própria Assembleia Geral, na Resolução 11, *Terms of Appointment of the Secretary-General*, da 1ª Sessão da AG, em 24 de janeiro de 1946. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/62/IMG/NR003262.pdf?OpenElement>>.

não estarem todas expressas na Carta da ONU, Velasco⁴² sugere uma divisão simplificada entre funções técnico-administrativas e político-diplomáticas. As primeiras incluem encargos como a contratação de pessoal, apresentação de balanços orçamentários, e de secretariar as sessões da AG, do CS, e do ECOSOC. Dentre as últimas destacam-se as responsabilidades de apresentar um relatório anual à AG sobre o desempenho da Organização⁴³, de representar a ONU e a opinião de seus países perante tribunais nacionais e internacionais, e de levar ao CS questões que, em sua opinião, podem ameaçar a paz e a segurança internacionais⁴⁴.

Cada Secretário-Geral imprime em seu mandato características específicas, de acordo com os assuntos sobre os quais dá particular atenção. Para Ban Ki-moon, o Secretário-Geral atual e o oitavo a ocupar esse posto, algumas de suas pautas prioritárias de atuação concentram-se na problemática de mudanças climáticas, no conflito no Sudão e nas demandas ligadas ao desarmamento⁴⁵. Seu mandato se encerrará ao final de 2016, e eleições deverão ser realizadas durante este ano para a determinação de seu sucessor.

A maior reivindicação de reforma em relação ao Secretariado refere-se à escolha do Secretário-Geral, o que será abordado em parágrafos posteriores.

2. Outros Órgãos do Sistema Onusiano

Como referido anteriormente, a família da ONU estende-se além dos órgãos principais especificados em sua

⁴² VELASCO, Manuel Díez de. *Las Organizaciones Internacionales*. 15. ed. Madrid: Tecnos, 2008. p. 221-222.

⁴³ Artigo 98 da Carta das Nações Unidas.

⁴⁴ Artigo 99 da Carta das Nações Unidas.

⁴⁵ UNITED NATIONS. *The United Nations Today*. Op. cit., p. 17.

carta constitutiva. Essas outras entidades, órgãos subsidiários como os fundos, comissariados e programas, agências especializadas, e organizações relacionadas, de modo geral, possuem acordos de cooperação com a AG ou com o Conselho Econômico e Social, e contribuem para a consecução dos objetivos gerais da ONU.⁴⁶

Sua principal distinção em relação aos organismos que constituem a ONU como organização internacional é que possuem fontes de financiamento diversas⁴⁷. O financiamento dos órgãos principais da ONU é proveniente do orçamento regular, formado pelas contribuições obrigatórias dos Estados-Membros. Por outro lado, o financiamento dessas outras entidades provém majoritariamente do orçamento extraordinário ou de dotações orçamentárias específicas de cada organização⁴⁸.

A coordenação de todos esses organismos entre si e entre o sistema da ONU em um nível executivo se dá através do Conselho de Chefes Executivos para Coordenação da ONU (CEB)⁴⁹. Como o próprio nome explica, o CEB é composto pelos chefes executivos de vinte e nove entidades, dentre os quais inclui-se o Secretário-Geral, representante da ONU no seio do Conselho. Além disso, participam também os chefes executivos de onze fundos e programas, de quinze agências especializadas e de duas organizações relacionadas⁵⁰.

⁴⁶ UNITED NATIONS. *The Essential Guide for United Nations Secretariat Staff*. Op. cit., p. 77.

⁴⁷ HARLEMAN, Christian. *Uma introdução ao Sistema das Nações Unidas: orientações para servir em uma missão de campo da ONU*. Williamsburg: Instituto para Treinamento em Operações de Paz, 2011. p. 22-23.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ UNSYSTEM CHIEF EXECUTIVES BOARD FOR COORDINATION. *Who we are*. Disponível em <<http://www.unsceb.org/content/who-we-are>>.

⁵⁰ Ibid.

2.1. Agências Especializadas

As agências especializadas estão previstas no artigo 57 da Carta das Nações Unidas. São organismos intergovernamentais autônomos, com personalidade jurídica própria, designados para lidar com situações específicas que demandam um alto grau de especialização. Possuem recursos originários de contribuições voluntárias de países membros da ONU, mas também podem ser financiadas por doações de instituições e fundações privadas⁵¹.

Essas agências são criadas por instrumentos constitutivos independentes, e passam a atuar em conexão com a ONU a partir da introdução de um acordo entre uma determinada agência e o ECOSOC, com a aprovação da AG⁵². Algumas delas, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), já existiam antes da fundação da ONU, tendo sido posteriormente incorporadas ao sistema onusiano.

Atualmente existem quinze agências especializadas, das quais destacam-se a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Banco Mundial. O FMI e o Banco Mundial, que também são chamados de instituições de Bretton Woods, são classificados por alguns como organizações à parte do sistema em razão do maior nível de independência que

⁵¹ HARLEMAN, Christian. Op. cit., p. 23.

⁵² Artigo 63 da Carta da ONU.

possuem em relação à ONU, mas possuem acordos com o ECOSOC e também devem ser considerados agências especializadas para todos os fins⁵³.

O processo para um país tornar-se parte de uma agência especializada depende de cada organização⁵⁴. Para onze das agências, ser um Estado-Membro da ONU já automaticamente qualifica o país para a obtenção de filiação. Esse é o caso da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da OMS e da UNESCO, por exemplo. Outras duas, a FAO e a Organização Mundial do Turismo (OMT), exigem uma votação interna para a aceitação de novos membros. Por fim, o FMI e o Banco Mundial possuem procedimentos especiais de admissão.

2.2. Fundos, Comissariados e Programas

Embora não exista uma menção expressa sobre eles na Carta da ONU, fundos, comissariados e programas possuem a natureza de órgãos subsidiários estabelecidos pela AG, encontrando sua previsão legal no artigo 22 do diploma em questão⁵⁵. A falta de um regulamento exclusivo proporciona uma certa flexibilidade no estabelecimento desses organismos, mas na maior parte dos casos

⁵³ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *United Nations Specialised Agencies versus United Nations Programmes*. 2010. p. 3. Disponível em: <http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/Specialized%20Agency%20vs%20Programme%20IEG%20paper_FINAL_07-06-10.pdf>.

⁵⁴ BLANCHFIELD, Luisa; BROWNE, Marjorie A. *Membership in the United Nations and Its Specialized Agencies*. Congressional Research Service, 2014. Disponível em: <<https://www.fas.org/sgp/crs/row/R43614.pdf>>.

⁵⁵ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Op. cit.*, p. 10.

sua personalidade jurídica deriva da, e está estritamente relacionada à AG⁵⁶. Os fundos, comissariados e programas reportam-se à AG por intermédio do ECOSOC⁵⁷.

Os fundos, comissariados, e programas foram criados para auxiliar os órgãos principais na execução de suas funções,⁵⁸ ocupando espaços de atuação em temas não antecipados na Carta da ONU, como refugiados e o meio ambiente. Alguns exemplos desses órgãos são o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)⁵⁹, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH)⁶⁰, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres).

O custeio dos fundos, comissariados e programas é geralmente provido por meio do orçamento regular da ONU, de contribuições voluntárias diretas de Estados e

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ HARLEMAN, Christian. Op. cit., p. 25.

⁵⁸ JUBILUT, Liliana L.; MONACO, Gustavo. F. C. Op. Cit., p. 75.

⁵⁹ É interessante notar que o ACNUR, contudo, se apresenta como “agência da ONU para refugiados”. Cf. <<http://www.acnur.org/portugues/>>.

⁶⁰ O ACNUDH foi estabelecido pela Assembleia Geral pela Resolução 48/141 de 1993, porém é considerado um órgão vinculado ao Secretariado. Cf. Organograma do Sistema das Nações Unidas, <http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN_System_Chart_30June2015.pdf>. Assim, o ACNUDH não possui representação no CEB, diferentemente dos outros fundos e programas citados, apesar de também ser considerado parte dessa categoria de entidades de acordo com certas publicações da ONU. Cf. UNITED NATIONS. *The Essential Guide for United Nations Secretariat Staff*, Op. cit., p. 78.

linhas de financiamento próprias de cada órgão.⁶¹ A filiação aos fundos, comissariados, e programas é geralmente aberta a todos os países membros da ONU⁶².

2.3. Organizações Relacionadas

Organizações relacionadas são aquelas entendidas como *sui generis* dentro do Sistema da ONU. São vistas como parte do sistema onusiano em virtude do papel que desempenham, mas não se encaixam nas definições estanques previstas pela ONU. As organizações relacionadas de relevância mais acentuada são a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Ambas possuem representação de seus chefes executivos no CEB⁶³. Aproximam-se das características das agências especializadas por sua autonomia, pela existência de cartas constitutivas e de meios de financiamento próprios, mas têm deveres diferentes quanto a quem se reportar dentro da ONU. A OMC não tem obrigação de prestar contas a nenhum dos órgãos da ONU, apesar de contribuir periodicamente com a AG e o ECOSOC. A AIEA, por sua vez, deve se reportar simultaneamente à AG e ao CS⁶⁴.

3. A Reforma da ONU

O debate acerca da necessidade de reformas no âmbito do sistema da ONU não é novo. Seu auge recente se

⁶¹ Ibid, p. 78.

⁶² UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). Op. cit., p.10.

⁶³ HARLEMAN, Christian. Op. cit., p. 24.

⁶⁴ Ibid.

deu principalmente nos anos posteriores a 2005, com o advento do aniversário de 60 anos da organização⁶⁵.

De acordo com Klabbers, sempre existe uma dicotomia na temática da reforma institucional, representada pela racionalidade instrumental, de um lado, e pela racionalidade política, do outro⁶⁶. A primeira relaciona-se com a ideia de eficiência de uma dada instituição, enquanto a segunda estaria ligada aos efeitos políticos de suas ações⁶⁷. Não é diferente no caso da ONU. As reformas propostas ao longo dos anos de seu funcionamento refletiram diversos aspectos, desde melhorias que diminuem a burocracia dentro do órgão e aprimoram métodos de trabalho a medidas que visam a adaptar a organização às necessidades internacionais num mundo em constante mudança⁶⁸.

Como a ênfase do presente capítulo se encontra na estrutura da ONU, nesse item também focaremos apenas nas possibilidades de reformas institucionais, voltadas para aumentar a eficiência e a legitimidade da atuação da ONU, porém que, a longo prazo, também contribuiriam para uma melhora em áreas indiretamente relacionadas, como a pre-

⁶⁵ Naquele ano, o ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan divulgou o relatório *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, no qual elencou diversas sugestões de reforma para a organização internacional. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/pastevents/in_larger_freedom.shtml>.

⁶⁶ KLABBERS, Jan. The Politics of Institutional Reform. In: DANCHIN, Peter G. (Ed.). *United Nations Reform and the New Collective Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 77

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ SARDENBERG, Ronaldo Mota. *Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas*. IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional para Reforma da ONU: o Brasil no mundo que vem aí. Brasília: FUNAG, 2010. p. 45. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0790.pdf>>.

venção de conflitos e a expansão do fornecimento de ajuda humanitária. Nesse sentido, apontam-se quatro eixos basilares para a condução de transformações na organização: a reforma do CS, a revitalização da AG e do Conselho Econômico e Social, e o desenvolvimento de uma nova abordagem quanto à eleição do futuro Secretário-Geral.

A reforma do CS é, sem dúvida, o item na agenda de reestruturação que mais causa atrito entre os Estados-Membros, ao mesmo tempo sendo considerado o mais necessário e urgente. O CS é percebido, com razão, como o órgão mais poderoso e de menor representatividade da ONU e, desde a fundação da Organização, tem sido alvo de críticas e sugestões de melhorias, em sua maioria direcionadas para a reconfiguração do número de países membros, permanentes ou não permanentes. Em um resumo das propostas e mudanças desde o nascimento da ONU⁶⁹, em 1965, o CS foi alargado para passar a abarcar dez membros permanentes, em relação aos seis que primeiro foram estipulados na Carta da ONU; em 1992, iniciou-se uma campanha por parte do G4, um grupo de países composto por Alemanha, Brasil, Japão e Índia, para a obtenção de filiação permanente no Conselho; no mesmo ano, outro grupo de países, denominado *Uniting for Consensus* e contando com a participação de Estados como a Argentina, Canadá e México, exigia uma representação global mais justa junto ao CS; em 2005, Kofi Annan propôs o aumento do Conselho de quinze para vinte e qua-

⁶⁹ TROSZCZYNSKA-VAN GENDEREN, Wanda. *Reforming the United Nations: State of Play, Ways Forward*. Diretório Geral de Política Externa do Parlamento Europeu, 2015. p. 27. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536435/EXPO_STU\(2015\)536435_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536435/EXPO_STU(2015)536435_EN.pdf)>.

tro membros, entre permanentes e não permanentes, e o grupo *Uniting for Consensus* recomendou a adição de vinte membros não permanentes, com a manutenção dos cinco membros permanentes originários. Discussões a respeito da eliminação do poder de veto também são frequentes, com críticas severas a respeito da assimetria de poderes causada por esse arranjo, que parece insustentável num mundo multipolar e cada vez mais distante do cenário vigente quando a ONU foi estabelecida. No entanto, até o presente momento, nenhuma grande alteração foi efetivada. A maior barreira para qualquer uma dessas mudanças é sempre a falta de concordância entre países membros, que se dividem entre a busca de representação ampliada e a manutenção do *status quo*. Tal acordo é indispensável tendo em vista que uma alteração desse porte exigiria emendar a Carta da ONU, o que só pode ser alcançado com aprovação de dois terços dos países membros na AG e posterior ratificação de dois terços dos membros do CS, incluindo os cinco permanentes⁷⁰.

No tocante à revitalização da AG, a ideia de reforma emana, sobretudo, da opinião de que a farta dimensão atual do órgão não seria compatível com seu sistema de funcionamento originário e do entendimento de que, se sua representatividade é alta, seu impacto concreto é bastante limitado. A universalidade da AG constitui, assim, sua principal virtude e maior defeito: uma estrutura com 193 membros, marcada por um elevado grau de complexidade, com a existência de inúmeros órgãos internos, e dominada pela dinâmica de grupos regionais, praticada com a intenção de impedir a diluição das vozes singulares

⁷⁰ TROSZCZYNSKA-VAN GENDEREN, Wanda. Op. cit., p. 28.

de cada país num sistema no qual uma multiplicidade de interesses está em jogo, mas que pode acabar distorcendo o próprio mandato da Assembleia⁷¹. Questões pertinentes à reforma que frequentemente são levantadas referem-se à diminuição da criação de grupos de trabalho e de soluções *ad hoc*⁷², visando à simplificação da estrutura de suporte da AG e propiciando uma utilização mais racional dos recursos, e ao empoderamento da AG⁷³, diminuindo sua submissão ao CS.

Quanto ao ECOSOC, o clamor recente vem sendo no sentido de fortalecer sua atuação no sistema onusiano, uma vez que hoje encontra-se marginalizado ao posto de mero coordenador⁷⁴. Sua filiação já foi aumentada duas vezes desde a instituição da ONU, possuindo agora o triplo de membros do que havia no início da Organização⁷⁵. A Resolução 61/16 da AG⁷⁶ sugere que o Conselho passe a ocupar de forma substancial o papel de liderança em demandas relacionadas ao desenvolvimento econômico e social global, centralizando as pautas relacionadas e tornando-se o espaço primário de discussões e elaboração de políticas a esse

⁷¹ LUCK, Edward C. Principal Organs. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (Eds.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 657.

⁷² TROSZCZYNSKA-VAN GENDEREN, Wanda. Op. cit., p. 28.

⁷³ DAG HAMMARSKJÖLD FOUNDATION. *Reform Proposals – For a Democratic United Nations and the Rule of Law*. Fevereiro de 2012. p. 10-11. Disponível em: <http://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2014/08/reform_proposals_inlaga-web_pages.pdf>.

⁷⁴ LUCK, Edward C. Op. cit., p. 665.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Resolução 61/16 da Assembleia Geral da ONU. *Strengthening of the Economic and Social Council*. 2006. p. 1. Disponível em: <<file:///Users/deia/Documents/Artigo%20livro%2070%20anos%20ONU/Material/N0649539.pdf>>.

respeito. Essa seria uma evolução natural, tendo em vista que o órgão já é o ponto de coordenação das diversas agências especializadas, dos fundos e programas que lidam com temáticas correlatas. Outra sugestão de reforma, levando em consideração a relevância estratégica do ECOSOC, evoca a transformação do Conselho em um órgão universal, com participação plena de todos os Estados-Membros, de modo que ele passasse a ser efetivamente o braço operacional da AG para assuntos socioeconômicos⁷⁷.

Finalmente, há, no momento, com a iminência da chegada de um novo Secretário-Geral em 2017, muita discussão sobre seu processo de eleição. As maiores críticas focam-se na falta de transparência na seleção dos candidatos e na falta de participação real da AG no desempenho autoritário do CS⁷⁸. Contrariamente ao prescrito na Carta da ONU, o que ocorre na prática é a nomeação de um candidato pelo CS, com a possibilidade de que membros permanentes exerçam seu poder de veto para barrar a escolha de um nome indesejado, que em seguida é encaminhado para a AG para sanção. O texto da Carta é claro ao limitar o papel do CS à *recomendação* de pessoas hábeis para a função. Da maneira como o processo tem sido conduzido, o CS vem usurpando o poder da AG de conceder a palavra final na decisão sobre o novo líder. Além da questão da legalidade, a grande falha desse método de trabalho é relegar a um grupo pequeno de países (os participantes do CS, especialmente os cinco com assento permanente) uma determinação que afetará todos os Estados-Mem-

⁷⁷ SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. Op. cit., p. 153.

⁷⁸ DAG HAMMARSKJÖLD FOUNDATION. Op. cit., p. 18-20.

bro⁷⁹. Sugestões de melhorias incluem a recomendação de um número maior de candidatos pelo CS para posterior análise da AG, uma participação ampliada de outros setores, como a sociedade civil, na busca de pessoas aptas a desempenhar função de Secretário-Geral e divulgação pública dos nomes indicados, para que haja aumento da transparência e que todos os países interessados possam opinar e contribuir com o processo decisório⁸⁰.

Conclusão

O aniversário de setenta anos da ONU marca um momento excepcional para o debate sobre sua estrutura e eficácia. O sistema onusiano, constituído pelos órgãos principais da ONU, órgãos subsidiários, agências especializadas, fundos, programas e outras organizações relacionadas, tem se expandido continuamente ao longo das últimas décadas e a tendência é que passe a ocupar um espaço cada vez maior no cenário global, graças à crescente complexidade dos atores envolvidos e situações que se apresentam no presente momento.

Embora a composição da Organização tenha se mostrado sólida, uma vez que sua atuação tem suportado as sucessivas transformações políticas, sociais e econômicas que marcaram a história recente, mudanças são necessárias, especialmente no tocante a alguns de seus órgãos principais: a AG, o CS, o ECOSOC e o Secretariado. Não se tratam, po-

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ UNITED NATIONS ASSOCIATION – UK. *NGO Open letter to Member States of the General Assembly on the Selection Process of the UN Secretary-General*. Novembro de 2014. Disponível em: <<http://www.una.org.uk/sites/default/files/1for7billion%20campaign%20-%20NGO%20letter%20to%20Member-States.pdf>>.

rém, de alterações drásticas, mas de reformas pontuais que, sob uma perspectiva holística, permitirão melhor equipar a ONU para o atendimento das demandas atuais e futuras.

Referências

ARCHER, Clive. *International Organizations*. Londres: Routledge, 2001.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

_____. Os Tribunais Internacionais Contemporâneos. Brasília: FUNAG, 2013.

KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations: a Critical Analysis of Its Fundamental Problems*. Originalmente publicado: New York: F. A. Praeger, 1950. Reimpressão: Union, New Jersey: The Law Book Exchange, LTD, 2000.

KLABBERS, Jan. The Politics of Institutional Reform. In: DANCHIN, Peter G. (Ed.). *United Nations Reform and the New Collective Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

JUBILUT, Liliana L.; MONACO, Gustavo F. C. *Direito Internacional Público*. Sinopses. São Paulo: Lex, 2010.

LUCK, Edward C. Principal Organs. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam (Eds.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

ROSS, Alf. *Constitution of the United Nations: Analysis of Structure and Function*. New York: Rinehart, 1950. Reimpressão: Clark, New Jersey: The Law Book Exchange, LTD, 2008.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. *Reforma das Nações Unidas: impasses, progressos e perspectivas*. IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional para Reforma da ONU: o Brasil no mundo que vem aí. Brasília: FUNAG, 2010.

SAROOSHI, Danesh. The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs. *British Yearbook of International Law*, v. 67, n. 1, p. 413-478, 1996.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SIMMA, Bruno et al. (Eds.). *The Charter of the United Nations: a commentary*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

UNITED NATIONS. *The Essential Guide for United Nations Secretariat Staff*, 2014.

VELASCO, Manuel Díez de. *Las Organizaciones Internacionales*. 15. ed. Madrid: Tecnos, 2008.

O Conselho de Segurança da ONU e os impasses quanto à reforma: dos obstáculos institucionais à falta de coesão do pleito dos emergentes

Cláudia A. Marconi*

Introdução

A centralidade do Conselho de Segurança da ONU (CS) parece inquestionável quando nos voltamos para o desenho institucional do denominado “Sistema ONU”. Usualmente tomado como um dos órgãos que mais reflete a distribuição de poder assimétrica presente na realidade internacional, quase como um de seus traços constitutivos, o CS se traduz na imagem invertida da igualdade de voto dos 193 Estados Membros da Assembleia Geral da ONU (AG) e do caráter meramente recomendativo de suas resoluções.

Em outras palavras, a divisão do órgão com poder vinculante¹ em cinco membros permanentes com direito a voz, voto e, sobretudo, veto², e em dez membros rotativos eleitos por representatividade regional e

* Professora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Tutora do Programa de Educação Tutorial (PET) de Relações Internacionais da PUC-SP. Doutora em Ciência Política pela USP. Mestre em Ciência Política pela USP.

¹ Tradução livre para *binding*.

² Faz-se necessário destacar que o poder de veto corresponde à interpretação de uma regra procedimental da Carta das Nações Unidas, contida em seu artigo 27 (3) que prevê que: “*Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members*”.

com mandatos máximos de dois anos via AG³ com direito a voz e voto é alvo de permanente controvérsia.

Enquanto alguns assumem tal modelo decisório como fundamental para a celeridade das decisões do órgão, outros afirmam que tal esquema de tomada de decisão politiza excessivamente as decisões do órgão central do Sistema ONU, tornando-as seletivas. Por esta última ordem de razão, sobremaneira, é que incidem sobre o CS propostas de redesenho e reorganização de suas atividades a fim de maximizar a legitimidade de suas decisões.

O impulso por reformar o Sistema ONU como um todo acompanha, vale dizer, a sua trajetória. Além de ser um sinal de vitalidade institucional e de dinamismo de suas atividades, as reformas permitem que os *gaps* entre as reais capacidades da Organização e as expectativas que giram em torno do desenho institucional mais complexo que se produziu internacionalmente sejam preenchidos.

Entretanto, faz-se importante pontuar que a ONU teve a sua Carta fundacional emendada até hoje apenas duas vezes. Destas, uma única tocou as estruturas do CS, objeto das ponderações deste capítulo. Foi em 1965, que a AG, em resposta ao crescente número de Estados-Membro da ONU, fruto dos processos de descolonização, bem como de outros fatores, aprovou a ampliação do número de membros não permanentes do CS de seis para dez:

[...] changes in the major organs of the UN require amending the UN Charter. This has happened on only two occasions thus far: in 1963, when the Security Council Membership was increased from eleven to fifteen, its voting

³ Conforme dito, os membros não permanentes servem mandatos de dois anos e não podem ser imediatamente reconduzidos a um novo mandato. Assim, há sempre 5 novos membros ingressando na Organização ano a ano.

*majority changed from seven to nine, and ECOSOC [Economic and Social Council] enlarged from eighteen to twenty-seven members; and again in 1971, when ECOSOC was expanded to fifty-four members.*⁴

Não se alterou, vale dizer, a composição dos permanentes, que seguiu incluindo a China⁵, Estados Unidos da América, França, Reino Unido e União Soviética (Rússia, com o fim da Guerra Fria) -, cuja anuência de todos e cada um é necessária para a aprovação de qualquer decisão no âmbito do Conselho.

A incorporação de novos membros no CS exigiria, portanto, que se emendasse a Carta da ONU e tal processo depende de dois estágios fundamentais: aprovação de dois terços dos países representados na AG e o “sim” consensual dos cinco permanentes, detentores do poder de veto⁶. O que se verifica, assim, é que “*Like many constitutions, the UN Charter is designed to be difficult to amend [...]*”.⁷

Uma reforma no CS envolve ainda, para além dos limites institucionais a ela impostos, questões essencialmente políticas: quem toma as grandes decisões e por quê? Quem implementa as decisões tomadas? Quem arca com os custos das decisões tomadas? O pleito por incremento do número de países constitutivos do CS e por estender o poder de veto por parte de países que conquistaram certa

⁴ Cf. KARNs, Margaret; MINGST, Karen. *The United Nations in the twenty-first century* USA: Westview Press, 2007. p.240.

⁵ A representação da China passou a corresponder à denominada *People's Republic of China*, em substituição à *Republic of China*, apenas em 1971. Cf. LEI, Xue. China as a Permanent Member of the United Nations Security Council. *Friedrich Ebert Stiftung International Policy Analysis*, 2014. p. 3.

⁶ Cf. KARNs, Margaret; MINGST, Karen. Op. cit., p.240.

⁷ Ibid, p.241.

mobilidade dentro da rígida estrutura de poder internacional anárquica, por vezes devido ao protagonismo assumido a partir de outros arranjos institucionais internacionais, merece destaque no presente capítulo.

Entretanto, o argumento é o de que a própria rigidez da regra que hoje sustenta o *status quo* do CS, acompanhada da alta fragmentação da posição dos emergentes, inviabiliza um novo acordo que vá na direção de uma maior democratização da tomada de decisão do órgão.

Graças ao poder de *enforcement*⁸ de suas decisões, ainda parece pouco provável que a baixa permeabilidade a uma reforma mais substantiva neutralize a importância do arranjo em questão tanto na voz dos estudiosos das instituições internacionais, quanto no próprio terreno da cada vez mais institucionalizada política internacional:

Among the galaxy of specialized agencies, independent bodies, dedicated programs and funds within the UN system, none carries greater weight in reality or in the literature of international organization than the Security Council [...]. Central in the planning exercise for the next generation of world organization that began during World War II

⁸Segundo Hawkins: “I define international enforcement as a formal agreement among states that delegates authority to third parties to take adversarial, compulsory action against states or state agents that are violating international rules, or a suspected of such violations. The authorized enforcer could be other states, intergovernmental organizations (IGOs), or nonstate organizations either at the international or domestic levels. By adversarial, compulsory action, I refer to activities that are unwanted by the accused state or state agent, and that have a legally binding character. To constitute enforcement, authorized agents do not need to utilize force or even have force at their disposal – although they may” (HAWKINS, Darren. Explaining Costly International Institutions: Persuasion and Enforceable Human Rights Norms. *International Studies Quarterly*, v. 48, n. 4, p. 779-804, 2004. p. 781). É nos termos da definição de Hawkins que o presente capítulo compreende o CS como um dos grandes “enforcers” no plano internacional.

was the realization that military “teeth” would be necessary once the Allied military alliance that was called the “United Nations” morphed into an organization with the same name.⁹

A fim de cumprir um duplo papel, que corresponde a oferecer aos interessados no estudo das instituições internacionais informações e *insights* sobre o órgão decisório final do Sistema ONU e a sustentar o argumento supracitado, o presente capítulo se divide em três seções para além da presente introdução e das considerações finais. Na primeira delas, recuaremos brevemente para a instituição internacional que precede a ONU no sentido de resgatar de que forma os “arquitetos” da ONU tiveram especial cuidado em não reproduzir algumas das limitações institucionais que teriam sido “responsáveis” pelo fracasso da Liga, principalmente no que tange ao desenho do CS, e à baixa disposição efetiva por parte dos chamados “Big Four” para negociá-lo de forma abrangente quando da Conferência de São Francisco, em 1945¹⁰. Registra-se

⁹ WEISS apud LUCK, Edward C. *UN Security Council: practice and promise*. USA: Routledge, 2006, xiii.

¹⁰ Tal como sustenta Hurd acerca das negociações em torno da Carta da ONU: “*The UN organization, as we now know it, was first imagined in memos within the U.S. government which were then circulated to the governments of Britain and the Soviet Union. These three governments (the “Big Three”) met at Dumbarton Oaks in Washington, D.C., in 1944 and at Yalta in the Crimea in 1945 to specify the plans further. China participated at Dumbarton Oaks as well. The deliberations were held in two sessions as China and the Soviet Union refused to sit together at international meetings. The first conference at Dumbarton Oaks was between the Big Three, and a second meeting had China replacing the Soviet Union. The Chinese session added nothing of substance to the plan, although it did recognize China as a formal equal to the other Great Powers (and so after Dumbarton Oaks it is common to refer to these states collectively as the “Big Four”)*” Cf. HURD, Ian. *San Francisco, 1945*. In: *Id. After anarchy: legitimacy and power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press, 2007. p. 85.

aqui, portanto, que a negociação em torno do veto na Conferência de São Francisco esteve pautada naquilo que fora prévia e de modo excludente definido em *Dumbarton Oaks* e *Yalta*, respectivamente em 1944 e em 1945.

Passa-se, na segunda seção, à reflexão sobre o que significa um arranjo estruturado decisoramente em torno do poder de veto, recorrendo à decisiva contribuição dos institucionalistas racionais George Tsebelis e Geoffrey Garrett¹¹, para os quais as instituições teriam poder de limitar o comportamento dos atores, até mesmo daqueles que a conceberam. A seção três tem por objetivo indicar como as propostas por reforma do CS por parte dos países emergentes, fundamentadas no anacronismo do órgão, que não mais poderia refletir uma configuração de poder típica do pós-Segunda Guerra Mundial em pleno século XXI, foram se multiplicando e sofrendo fragmentações, deixando, vale dizer, de orbitar em torno das demandas por extensão do poder de veto a outros Estados.

Finalmente, nas considerações finais, busca-se ponderar para onde apontam os estudos sobre o CS e quais variáveis não podem ser negligenciadas, seja pelo pesquisador seja pelo analista das relações internacionais, quando se trata de ponderar os papéis desempenhados pelo órgão central do Sistema ONU.

¹¹ TSEBELIS, George; GARRET, Geoffrey. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization*, v. 55, n.2, 2001.

1. Da aprendizagem dos “arquitetos” do CS quanto às consequências não intencionais do desenho institucional da Liga das Nações

De forma muito breve, faz-se importante destacar as consequências não intencionais¹² do desenho institucional característico da Liga das Nações¹³ – e de seu Conselho constitutivo – proposta institucional que precede a ONU e que foi ecoada no décimo quarto ponto dos *Fourteen Points Speech*, formulado pelo então presidente norte-americano Woodrow Wilson, em 1918¹⁴.

Segundo Luck, quatro são as questões sensíveis que saltaram da implantação da Liga das Nações, arranjo institucional inédito se assumido a partir de seus contornos globais e de seu mandato em torno da segurança coletiva como sustentáculo da ordem internacional, para o CS:

Four themes stood out, all related to the special features of the new Security Council. One, the new Council included all of the major powers and, in particular, would serve to embed American power and dynamism in the new structure. Two, the most powerful states

¹² Aqui se traduziu a noção de *unintended consequences*. Tal conceito foi bem explorado por Daase e Friesendorf e aparece definido pelos autores nos seguintes termos: “An unintended consequence can be defined as an ‘effect of purposive social action which is different from what was wanted at the moment of carrying out the act, and the want of which was a reason for carrying it out. Hence, unintended consequences are about a gap between intentions and outcomes’”. Cf. DAASE, Christopher; FRIESENDORF, Cornelius (Eds.). *Rethinking Security Governance: the problem of unintended consequences*. New York: Routledge, 2010. p. 9.

¹³ É nos anos 1920 que a Liga passa a funcionar e em 1946 que oficialmente se dissolve, dando lugar à ONU propriamente. Cf. TAMS, Christian J. *League of Nations. Oxford Public International Law*, 2006.

¹⁴ Cf. WILSON, Woodrow. *The Fourteen Points Speech*. In: FARMER, Frances (Ed.). *The Wilson Reader*. New York: Ocean Publications, 1956.

*were given special rights and responsibilities concerning the maintenance of international peace and security. Three, **the new Council was to be of limited size**, without what the Dutch delegate labeled the “exaggerated equality between great and small Powers” that characterized the consensus rule in the League’s Council. The latter reached its greatest girth – double its initial eight members – in 1934, on the eve of the World War it was supposed to prevent. And four, **the new Council had the authority to enforce its decisions**, while its members had the capacity – and the experience – to crush aggressors through the collective use of force if necessary. The Council, in short, was to be the centerpiece of the boldest attempt yet to institutionalize collective security¹⁵.*

É desse modo que o CS garantiria, desde o seu início, o engajamento de todas as grandes potências do contexto pós II Guerra Mundial, configurando-se, de fato, numa “[...] *institutional structure created in one historical period* [...]”¹⁶ e refletindo tal período. Tal composição se diferenciava frontalmente do que acabou por resultar a Liga das Nações: um arranjo institucional esvaziado, mesmo que em alguns casos sazonalmente, das grandes potências:

Perhaps most importantly, it never enjoyed the full support of all great powers. Notwithstanding President Wilson’s decisive role in its creation, the United States of America (‘US’), due to resistance within the US Senate led by Senator Henry Cabot Lodge, refused to join the new

¹⁵ LUCK, Edward C. Reforming the United Nations: lessons from a history of progress. In: DIEHL, Paul F.; FREDERKING, Brian. *The politics of global governance: international organizations in an interdependent world*. USA: Rienner, 2010. p. 6 (grifo nosso).

¹⁶ COATE, Roger A; FORSYTHE, David P; PEASE, Kelly-Kate; WEISS, Thomas. The challenges of the twenty-first century. In: Id. *The United Nations and changing world politics*. USA: Westview Press, 2010. p.124.

*organization. The Soviet Union only acceded in 1934, by which time other important States such as Japan or Germany, which had by then been admitted, had already announced their withdrawal*¹⁷.

Distintamente da regra da unanimidade que prevalecia na Liga das Nações quanto à tomada de decisão em matérias substantivas e de seu caráter final recomendativo, pois não havia dispositivos de *enforcement* acoplados ao Conselho da Liga, o CS não estenderia o poder de veto a todos os membros, fazendo de tal poder a marca distintora dos membros permanentes em relação aos não permanentes.

Pode-se inclusive afirmar que classificar de “negociações” em torno do poder do veto o que acontece em São Francisco carrega certa imprudência analítica, uma vez que o veto pareceu não negociável para as grandes potências desde o início. Daí a explicação do porque se teria dado em *Dumbarton Oaks* e em *Yalta* - e não em São Francisco - a negociação quanto ao desenho institucional central do CS¹⁸. Luck afirma que

*On the veto, at least, the American formula prevailed at Yalta. Each of the eleven Council members would have one vote; decisions on procedural matters would require seven affirmative votes; on all other matters decisions would be made “by an affirmative vote of seven members including the concurring vote of the permanent members”. Parties to a dispute were to abstain from voting in cases of pacific settlement (though the veto would still apply)*¹⁹.

¹⁷ TAMS, Christian. Op. cit.

¹⁸ Para maiores informações sobre *Dumbarton Oaks* e *Yalta*, cf.: <<http://www.un.org/en/sections/history-united-nations-charter/1944-1945-dumbarton-oaks-and-yalta/index.html>>.

¹⁹ LUCK, Edward C. *UN Security Council: practice and promise*. Op. cit., p. 13 (grifo no original).

Em se tratando dos limites restritivos de *membership* do CS, faz-se importante destacar que a própria composição do Conselho da Liga das Nações não era fixa e que esta maleabilidade comprometia qualquer cálculo de barganha de posições:

The League Covenant itself enabled the League Council, with the approval of the majority of the League Assembly, to name additional permanent and non-permanent members (Art. 4 (2) League Covenant). This it did in 1922 and 1926 when the number of elective places was increased to six and nine respectively. From 1926 onwards, the League Assembly elected three League Council members per year, each for a period of three years. As regards permanent seats, there was also some development. Upon their accession to the League, Germany and the Soviet Union were accorded permanent seats. Other States sought to obtain permanent membership as well but were unsuccessful; in one case – Brazil – this led to the candidate's withdrawal from the League. When Japan and Germany withdrew from the League, their places were taken up by non-permanent members. All this meant that by 1938, the League Council was composed of four permanent and eleven non-permanent members. By 1940, with Italy withdrawn and the Soviet Union expelled, the only permanent members left were France and the UK²⁰.

Finalmente, quanto ao poder de fazer valer as suas decisões, o CS se comprometeria de forma mais definitiva com a promoção ativa da paz e segurança internacionais, contrapondo-se ao arranjo predecessor – a Liga das Nações – e aos esforços contidos no Pacto de Briand-Kellog de 1928, que ao limitar e banir a guerra, respectivamente, indicavam que uma paz, ao menos formal, pudesse se estabelecer:

²⁰ TAMS, Christian J. Op. cit.

This approach to peace had clearly been inadequate to stop Adolf Hitler's premeditated aggressions, which in some ways were not only rational but astute [...]. Equally deficient was the legalistic approach to peace reflected in the Kellogg-Briand Pact in 1928, which outlawed war as an instrument of foreign policy but failed to provide enforcement measures, thus nullifying its contribution to international order. It did nothing to change the nature of world politics. It did not provide peaceful means of conflict resolution. It just made war illegal.²¹

Se o poder de *enforcement* do CS se traduz na qualidade definidora e excepcional do órgão dentro do Sistema ONU, já que “*Its enforcement authority is unique in the history of inter-governmental cooperation*”²², deste mesmo poder não emana toda a fonte de legitimidade que o órgão necessita para respaldar seu funcionamento.

É nesse sentido que aos impulsos por reforma corresponde a tônica do funcionamento do CS. Deplano sintetiza bem a prematuridade e em torno do que a pauta da reforma deste órgão orbita:

Hence, demands for reforming the SC started to be raised in 1955, when the process of decolonization led to a significant increase in the UN membership. Since then, proposals for reform have focused on three main domains – namely, the issue of composition of the SC, the issue of veto power and the issue of transparency of its decision-making process²³.

²¹ COATE, Roger A; FORSYTHE, David P; PEASE, Kelly-Kate; WEISS, Thomas. Op. cit., p. 4.

²² LUCK, Edward C. *UN Security Council: practice and promise*. Op. cit., p. 3.

²³ DEPLANO, Rossana. *The Strategic use of international law by the United Nations Security Council: an empirical study*. UK: Springer, 2015. p.1 (grifo nosso)

Luck também indica que é da crescente inclusão dos novos países independentes que derivam as demandas por crescimento e por correlata representatividade do CS

*[...] with the success of the UN brokered decolonization movement, pressures grew to expand the Council to make room for the newly independent countries. By 1963, the membership of the organization had swelled from 51 to 114, with more than half from underrepresented Africa and Asia. In December of that year, the General Assembly voted overwhelmingly to add four more non-permanent members to the Council, with the majority required for a decision going from seven of eleven to nine of fifteen. Though only one of the five permanent members, China (Taiwan), voted for the expansion, by mid-1965 all five had ratified the amendment. In the four decades since, the topic of further Council expansion has been incessantly debated as the organization's membership has risen to 192 [...]*²⁴.

2. As contribuições de George Tsebelis e Geoffrey Garrett usadas para pensar a estabilidade decisória do CS: o poder de veto como inibidor de reformas?

Para os institucionalistas duros, as instituições importam na medida em que constroem o comportamento dos atores. Os institucionalistas buscam explicar como as instituições geram incentivos para os atores que estão imersos num processo de negociação dentro ou a nelas baseado. De acordo com Tsebelis, “[...] *institutions are rules within which actors develop their choices in order to achieve the best outcome*”²⁵.

²⁴ LUCK, Edward C. *UN Security Council: practice and promise*. Op. cit., p. 19-20.

²⁵ Cf. TSEBELIS, George. *Collective veto players*. In: Id. *Veto players: how political institutions work*. USA: Russel Sage Foundation, 2002. p. 249.

Faz-se importante frisar que aqui não será apresentado um modelo espacial a partir das eventuais mudanças na tomada de decisão do CS, caso este seja submetido a uma reforma. As contribuições de Tsebelis²⁶, enquanto um exemplo de estudo institucionalista, serão usadas muito mais no sentido de provocar o leitor a considerar a literatura institucionalista como capaz de fornecer *insights* teóricos extremamente significativos para se pensar a pouca margem para mudanças institucionais – ou até certa inércia – do órgão central do Sistema ONU.

Tsebelis é quem desenvolve a teoria dos jogadores com poder de veto, propondo modelos espaciais sob a ótica desses mesmos atores e assumindo as suas curvas circulares de indiferença. Tsebelis tem a pretensão de, a partir de seus desenvolvimentos teóricos, suplantar a literatura que irá se centrar em regimes políticos específicos e de distintas ordens de complexidade para compreender o funcionamento da política. Por essa razão, seu modelo se aplica também à institucionalidade internacional, assim como viabiliza pesquisas de natureza comparada envolvendo instituições desenvolvidas em âmbito internacional²⁷.

A noção de “poder de veto” perpassa distintos sistemas políticos, seja em âmbito doméstico seja em âmbito internacional. A quantidade de atores com poder de veto, a distância ideológica entre esses mesmos atores e a coesão

²⁶ Cf. GARRET, Geoffrey. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization*, v. 55, n. 2, p. 357-390, 2001.

²⁷ Enorme esforço foi feito pelos mesmos Tsebelis e Garrett (Ibid) no sentido de analisar a institucionalidade europeia. Em Tsebelis (TSEBELIS, George. TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. Op. cit.), ele próprio manifesta que a despeito da tradicional descrição do arranjo político europeu como *sui generis*, sua teoria dos atores com poder de veto permitiria análise precisa de tal arranjo institucional.

interna deles explicam a estabilidade de um dado processo decisório e a baixa chance de se ter o *status quo* alterado²⁸.

O objetivo de Tsebelis não é, dessa forma, o de explicar a direção da política, mas sim o de demonstrar que a anuência de um ator com poder de veto é necessária para que ocorra qualquer mudança no *status quo*, isto é, na situação vigente ou no acordo estabelecido.

Nesse sentido, é importante destacar que qualquer decisão por unanimidade no âmbito do CS – a unanimidade entre os cinco *veto players* – implica em que todos esses atores que compõem o sistema político em questão não obstaculizem um novo acordo. No caso que aqui nos interessa compreender, trata-se de não obstaculizar uma reforma do órgão.

Se aprovada, por exemplo, uma reforma do CS na direção de seu crescimento em *membership*, o que ocorreria é que os novos atores passariam a contar no desenho institucional em questão, podendo moldar as principais decisões nele tomadas. Se ainda for estendido a algum novo ator ou a um conjunto deles o poder de veto, isso indica para uma chance de aumento do que se denomina núcleo de unanimidade.

Como se trata de um modelo de caráter espacial, a teoria de Tsebelis nos permite traçar uma figura geométrica ligando os pontos ideais dos atores com poder de veto e, ao fazê-lo, enxergar a extensão do *status quo*. Quanto maior for a representação desse núcleo de unanimidade, maior será também a estabilidade decisória do arranjo.

Outro conceito caro à teoria de Tsebelis é o do *win-set* do *status quo*, representado como W(SQ). Segundo o

²⁸ Cf. TSEBELIS, George. *Veto players: how political institutions work*. USA: Russel Sage Foundation, 2002

próprio autor: “*The winset of the status quo is the set of policies that can replace the existing one*”²⁹. É desse modo que ambos se relacionam com a tal estabilidade decisória ou baixas chances de alterar as políticas vigentes em um arranjo político-institucional: “*I use both the smallness of the winset of the SQ [status quo] and the size of the unanimity core as indicators of policy stability*”³⁰.

Por esse entendimento teórico, e ao esclarecer que os atuais *veto players* não possuem incentivo para dividirem o seu poder de veto com novos entrantes, faz-se possível avançar na direção de compreender quais propostas de reforma do CS estão em jogo e de que forma os *outsiders* fragilizam a sua posição ao não expressarem acordo comum e ao não se comportarem como uma coalizão unitária suficientemente forte nesse pleito por um CS mais plural, representativo e transparente.

3. Da fragmentação do pleito dos outsiders, sobremaneira dos emergentes, pela reforma do CS

Foi em preparação para a Cúpula do Milênio de 2005 que Kofi Annan, então Secretário Geral da ONU, submeteu o relatório intitulado *A more secure world: our shared responsibility* em 2004 para o *High-level Panel on Threats, Challenges and Change*³¹, contendo dois modelos para a Reforma

²⁹ Ibid, p. 21.

³⁰ Ibid, p. 21.

³¹ Cf. UNITED NATIONS. SECRETARY-GENERAL. Report of the Secretary-General High Level Panel on Challenges, Threats and Change - *A more secure world: our shared responsibility*, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>.

do CS. Enquanto o modelo A previa seis novas cadeiras permanentes, sem a elas conferir o poder de veto, e três novas cadeiras para membros não permanentes, para um mandato de dois anos, o modelo B apontava para a criação de uma nova categoria de membros do CS: tratavam-se de oito vagas com mandatos estendidos de quatro anos renováveis. As cadeiras dos não permanentes sofreriam um aumento de um membro, com mandato de dois anos e não renovável. A divisão regional das cadeiras foi critério presente em ambos os modelos³²:

Models A and B both involve a distribution of seats as between four major regional areas, which we identify respectively as "Africa", "Asia and Pacific", "Europe" and "Americas". We see these descriptions as helpful in making and implementing judgements about the composition of the Security Council, but make no recommendation about changing the composition of the current regional groups for general electoral and other United Nations purposes. Some members of the Panel, in particular our Latin American colleagues, expressed a preference for basing any distribution of seats on the current regional groups.

De comum ainda a ambas as propostas, percebe-se a preservação do veto nos moldes em que o CS historicamente funciona. Isto é, não se teria incremento no número de *veto players*, de modo que a reforma não impactaria, ao menos diretamente, na estabilidade decisória do arranjo. Por essa mesma razão, as propostas não agradaram e modelos de reforma, anteriores e ulteriores, desenha-

³² Detalhes dos modelos A e B podem ser verificadas no ANEXO I presente neste capítulo.

dos pelos *outsiders*, indicativos da fragmentação de seu pleito, foram sendo recuperados.

Com o fim da Guerra Fria, principalmente, momento em que a Alemanha e o Japão passaram a ocupar o terceiro e segundo postos de contribuintes da ONU, após ultrapassarem a URSS e seguirem os Estados Unidos da América³³, e em que outros países industrializados passavam a se dedicar a atividades chave da Organização, nota-se uma reativação dos pleitos por uma organização capaz de refletir a pluralidade do sistema internacional, que ganhava contornos multipolares.

Formalmente, foi submetido à AG em 1992 um pedido que datava de finais dos anos 1970 por parte da Índia e de outras nações do Movimento dos Não Alinhados³⁴, cujo teor era a inclusão da questão da representatividade igualitária dos países no CS e a dimensão de sua composição. Como resultado de uma resolução de 1992, com o

³³ Foi exatamente em 1993 que Alemanha e Japão avançaram no sentido de comporem com os EUA os três primeiros contribuintes do orçamento da ONU. Uma análise detalhada da composição do orçamento da Organização entre 1990 e 2010 pode ser encontrada em BROWNE; Marjorie Ann; BLANCHFIELD, Luisa. *United Nations regular budget contributions: members compared, 1990-2010. CRS Report for Congress*, 2013.

³⁴ Cf. IIDA, que nos oferece um ângulo menos descritivo para a compreensão da solidariedade e do poder de articulação dos chamados países do Terceiro Mundo, investigando em particular o comportamento do G77 na AG e sua “[...] *capacity to reach and maintain a common policy position on a given issue*” (IIDA, Keisuke. *Third World Solidarity: The Group of 77 in the UN General Assembly*”. *International Organization*, v. 42, n.2, p. 375-395, 1998. p.376). Sobre outro movimento que expressa a capacidade de mobilização dos países do Sul, o Movimento dos Não Alinhados, e sua relação com o G77, cf. a entrevista intitulada *Non-Aligned Movement has not outlived its usefulness, says Colombian President*. Disponível em: <<http://www.g77.org/nc/journal/julaug97/5.htm>>.

apoio japonês, final e consensualmente, solicitou-se que os Estados Membros da ONU submetessem as suas propostas de reforma a partir da AG:

Although India and a number of other countries asked the General Assembly in letter (A/34/246) to include the issue on its agenda as early as 1979, and it was so inscribed on the agenda, the item was actually not considered between 1980 and 1991. However, on 11 December 1992, a new resolution (A/RES/47/62) that was co-sponsored by Japan was passed unanimously by the General Assembly.³⁵

O denominado *Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council* foi então criado e passou a se dedicar à sistematização, de um lado, das propostas relativas à expansão do órgão nevrálgico da ONU e, de outro lado, dos métodos empregados pelo CS no que tange à transparência e eficiência de seu funcionamento.

O desenvolvimento dos debates em torno deste último item fez propulsionar, em meados dos anos 2000, um grupo transregional composto por cinco pequenos países, os *Small Five Group* (S5): Costa Rica, Cingapura, Jordânia, Liechtenstein e Suíça³⁶. A continuação do trabalho desses países que não queriam se envolver no debate acerca da expansão do CS, mas sim reformar os seus métodos

³⁵ FREIESLESBEN, Jonas Von. Reform of the Security Council. In: CENTER FOR UN REFORM EDUCATION. *Managing Change at the United Nations*, 2008, p.3.

³⁶ Cf. UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL REPORT. The veto. N. 3, 2015.

de trabalho, inclusive diminuindo a incidência do uso do veto³⁷, ganhou em 2013 o nome de *Accountability, Coherence and Transparency* (ACT), hoje composto por 25 países de distintas regiões, incluindo, por exemplo, Chile, Costa Rica, Gabão, Peru, Tanzânia e Uruguai³⁸.

Quanto ao primeiro e mais controverso conjunto de propostas, relativo à expansão do Conselho em si e, por conseguinte, às categorias de membros, à posse do veto, à representatividade regional e ao tamanho limite de um CS “alargado” e efetivo, surgiram divisões e polarizações dos países, envolvendo inclusive os emergentes.

É notório, por exemplo, que o continente Africano e a América Latina carecem de uma cadeira permanente.

³⁷ Interessante notar duas sistematizações acerca do uso do veto nos anos de funcionamento do CS. Na primeira delas, exposta no *Global Policy Forum*, é notória a concentração expressiva do emprego do poder de veto entre os anos de 1946 e 1995, período que compreendeu as primeiras décadas de funcionamento da Organização e a Guerra Fria, caracterizada pela estruturação de um sistema cujas polaridades recaíam nos EUA e na URSS. Esta configuração sistêmica e a possibilidade de se retratar a Organização como epifenômeno da política internacional, tal como sugerem os neorrealistas, explicaria, ainda que parcialmente, a instrumentalização da ONU pelas grandes potências. A segunda sistematização corresponde ao material disponibilizado pelo próprio CS em que os vetos até 2015 são detalhados pela questão envolvida, os vetantes, as abstenções e os votos positivos. Cf. GLOBAL POLICY FORUM. *Changing Patterns in the use of veto in the Security Council*. Online document, e UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. Veto list. Online Document.

³⁸ Para mais informações, cf. UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL REPORT. The veto. Op. cit.. Nesse mesmo documento, fica claro o papel determinante do agravamento da Guerra civil na Síria na articulação do ACT com outras propostas cuja finalidade é restringir o uso do veto no CS. Trata-se do denominado *Elders Group* e da chamada *French Initiative*. No anexo II ao presente capítulo é possível comparar as três propostas, percebendo sua aproximação.

No entanto, a proposta do denominado *African Group* difere da proposta do G4³⁹, composto por Alemanha, Brasil, Índia e Japão, já que os africanos entendem que os novos membros permanentes precisam concentrar o poder de veto, tal como refletido na seguinte fala: *“Summing up a common view of Africa’s inclusion, Guyana’s representative, speaking on behalf of the Caribbean Community (CARICOM), said “there cannot be a reformed Council without Africa as a permanent and equal member of the Council”*⁴⁰.

O G4, por sua vez, abriu mão, em sua proposta, diante da lentidão que acometia o processo de reforma, de solicitar a sua inclusão baseada na posse do veto⁴¹, que poderia ser prorrogada em quinze anos de sua entrada:

*The group subsequently put forward a draft resolution (A/59/L.64), which called for an expansion of the Council by adding six permanent seats, the four sponsors and two African states, and four non-permanent seats. The proposal initially granted new permanent members with the right of veto (proposal of 13 May 2005), but in an attempt to secure the support of the current permanent members, the G4 accepted to forego this for at least 15 years.*⁴²

³⁹ Somando-se ao G4 Nigéria e África do Sul passa-se a ser considerado como G6. Consideramos aqui o pleito do G4 por nele estarem contidos dois importantes emergentes.

⁴⁰ Cf. UNITED NATIONS. Calling for Security Council Reform, General Assembly President Proposes Advisory Group to Move Process Forward, 2013. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2013/ga11450.doc.htm>>.

⁴¹ Sobre a busca por adesão à proposta do G4, Cf. SWART, Lydia; PACE, Cile. Changing the composition of the Security Council: is there a viable solution? *Center for UN Reform Education*, 2015.

⁴² FREIESLESBEN, Jonas Von. Op. cit., p.6.

Não se pode deixar de notar que outro grupo denominado de *Uniting For Consensus* (UfC), datado de 2005, propõe a manutenção das atuais cadeiras permanentes e a eleição, por mandatos de dois anos, de vinte membros não permanentes⁴³. Argentina, Colômbia, México, Paquistão, além de Canadá, Espanha, Itália, dentre outros, fazem parte do referido grupo, que claramente se contrapõe aos esforços do G4⁴⁴.

Tem-se ainda o L69, grupo composto por países que apoiaram a resolução de tal numeração em 2007, solicitando que se abrissem as negociações intergovernamentais para tratar a reforma do CS. Índia, Brasil, África do Sul, Jamaica e Nigéria são alguns dos membros deste que se converteu no maior bloco em termos de países em desenvolvimento pleiteando a reforma⁴⁵.

Distintamente do G4, o L69 solicita que os novos membros permanentes sejam revestidos dos mesmos poderes dos cinco grandes países da Organização e que uma cadeira não permanente seja reservada a um pequeno país em desenvolvimento. Das seis novas cadeiras permanentes propostas, quatro seriam ocupadas pelo G4 e as outras duas por países africanos. Parece, dessa forma, que há um esforço do L69 incorporar outros grupos proponentes de reformas.

⁴³ Cf. UNITED NATIONS. 'Uniting for Consensus' Group of States introduces text on security council reform to General Assembly, 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2005/ga10371.doc.htm>>.

⁴⁴ Para maiores detalhes, cf. FREIESLEBEN, Jonas Von. Op. cit.

⁴⁵ Interessante comparação é feita Center For UN Reform Education entre a proposta de resolução para reforma do CS patrocinada pelo L69 em 2012 e a do CARICOM (Comunidade do Caribe) em 2013, sugerindo nesse caso, e na contramão de nosso argumento, para um alinhamento dos emergentes. Cf.: CENTER FOR UN REFORM EDUCATION. L69 Draft Resolution and CARICOM Draft Resolution. 2013.

A despeito de esforços que se observam e que valeriam ser aprofundados no sentido de dar alguma coerência ao pleito por reforma dos distintos emergentes, divergências de propostas substantivas seguem pautando os grupos expostos, bem como a própria necessidade de manutenção dessas coalizões todas.

Tal como exposto no início de nossa reflexão, diante do somatório da estabilidade decisória do CS – para não caracterizá-la tão prontamente de inércia institucional – e da falta de coesão do pleito dos emergentes, o que compromete seu poder de agenda, parece-nos razoável crer que prevalecerá a posição dos cinco permanentes de preservar o *status quo* atual, não dando anuência a uma mudança significativa em termos de tomada de decisão internacional em matéria das mais sensíveis: paz e segurança internacionais.

Conclusão: da importância de saber como as instituições internacionais funcionam

De forma geral, buscou-se no presente capítulo contemplar algumas das razões que fazem do CS o órgão central do Sistema ONU. Dentre elas, duas mereceram destaque: primeiramente, o peso de uma regra decisória procedimental – o voto afirmativo dos membros permanentes – na aprovação de qualquer decisão a partir do órgão em questão. Em segundo lugar, o pleito, precoce e permanente por reforma desse órgão, seja no sentido de torná-lo mais *accountable* e menos fechado em si mesmo, seja no sentido de torná-lo mais plural e capaz de refletir reconfigurações visíveis de poder no Sistema Internacional, garantindo maior grau de legitimidade para suas decisões.

Da arquitetura do órgão, influenciada pelas consequências não intencionais produzidas pelo arranjo institucional predecessor – a Liga das Nações – já se evidencia o cuidado que o denominado *Big Four* teve em evitar que o CS caísse num vácuo de efetividade e, sobretudo, tivesse que ser negociado em todos os seus termos, principalmente os mais substantivos, em uma conferência ampla como a de São Francisco.

A não abertura para negociar o poder de veto, do qual os cinco membros permanentes do CS usufruíam ao ter a Carta da ONU aprovada, aponta para a centralidade daquilo que Tsebelis e Garrett bem apontam: é possível mapear um arranjo político-institucional a partir dos atores, tanto individuais quanto coletivos, que concentram o poder de veto. Foi desse modo que o capítulo buscou apontar para como um arranjo institucional, mesmo que internacional, pode ser tratado pela literatura institucionalista racional e viabilizar comparações mesmo com arranjos que possam parecer, inicialmente, muito distintos deste em questão.

Por meio desse arcabouço teórico, ficam claras as razões pelas quais os *insiders* permanentes do CS não se mostram receptivos às reformas que tocam, principalmente, a estrutura decisória do órgão, já que isso provocaria um potencial aumento do núcleo de unanimidade e uma retração do W(SQ), tornando mais difícil a aprovação de qualquer nova política ou um acordo entre os membros do que hoje ocorre.

Compreender que a essa resistência se soma a fragmentação do pleito dos emergentes parece-nos fundamental na indicação do quanto uma reforma do CS se mostra remota. O mapeamento, mesmo que preliminar, de nove propostas vindas de países emergentes foi contemplado no item 3 do presente capítulo e é revelador da baixa coesão destes.

Naturalmente, essas duas dimensões não esgotam uma análise do CS. Por essa mesma razão, o capítulo procurou deixar pistas, ao longo de seu desenvolvimento, de quais dimensões adicionais do desenho institucional e do funcionamento do órgão central do Sistema ONU podem e merecem ser aprofundadas a partir de uma agenda de pesquisa. Exemplos são o poder vinculante das decisões do CS e o peso dos membros não permanentes no sentido de se alcançar uma decisão por maioria dentro do órgão, o que já valeria explorar como as propostas de reforma impactam na busca por novas maiorias decisórias.

Ademais, o capítulo também não negligenciou, mesmo enfatizando certa autonomia institucional a partir da compreensão do poder de veto, o quanto os (alguns) Estados tornam consciente o esforço de desenhar instituições que minimizam as denominadas *unintended consequences* dos arranjos, assim como os (outros) Estados depositam sobre o arranjo a expectativa de que ele acompanhe a redistribuição de poder estrutural em âmbito internacional.

Por essas razões, compreendemos aqui que o impulso por reformar o Sistema ONU como um todo e o CS em particular acompanha as suas trajetórias. E ao contrário de decretar como falido qualquer esforço nesse sentido, o capítulo optou por explorar esse impulso como indicação de que as instituições importam. A natureza diversa dos pleitos reformistas permite ainda que compreendamos como as instituições que importam funcionam, bem como analisemos se e como que os *gaps* entre as reais capacidades da Organização e as expectativas que giram em torno do desenho institucional mais complexo que se produziu internacionalmente podem ser preenchidos.

A compreensão mais abrangente sobre como o CS funciona é chave no sentido de calibrar as expectativas em relação à vitalidade institucional e ao dinamismo que se espera das atividades realizadas pela e a partir desta instituição internacional basilar do arranjo onusiano.

ANEXO I – Modelos A e B de Reforma do CS por parte de Kofi Annan

Model A:

<i>Regional area</i>	<i>Number of States</i>	<i>Permanent seats (continuing)</i>	<i>Proposed new permanent seats</i>	<i>Proposed two-year seats (non-renewable)</i>	<i>Total</i>
Africa	53	0	2	4	6
Asia and Pacific	56	1	2	3	6
Europe	47	3	1	2	6
Americas	35	1	1	4	6
Totals model A	191	5	6	13	24

Model B:

<i>Regional area</i>	<i>Number of States</i>	<i>Permanent seats (continuing)</i>	<i>Proposed four-year renewable seats</i>	<i>Proposed two-year seats (non-renewable)</i>	<i>Total</i>
Africa	53	0	2	4	6
Asia and Pacific	56	1	2	3	6
Europe	47	3	2	1	6
Americas	35	1	2	3	6
Totals model B	191	5	8	11	24

Fonte: REPORT OF THE SG'S HIGH LEVEL PANEL ON CHALLENGES, THREATS AND CHANGE. A more secure world: our shared responsibility. 2004. Disponível em:

<http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>.

ANEXO II – Das três iniciativas de restrição da ativação do poder de veto

VETO RESTRAINT INITIATIVES			
	French Initiative ¹⁸	ACT Code of Conduct	Elders' Proposal
Crimes Referred to:	Genocide, crimes against humanity or war crimes on a grand scale	Genocide, crimes against humanity or war crimes	Genocide or other mass crimes
Procedural Trigger:	Secretary-General determination upon the request of at least 50 members of the General Assembly	None, but the Secretary-General is invited to bring relevant situations to the Security Council's attention. The "acts on the ground" would result in the code's application.	None, but recognises the important role of the Secretary-General in informing the Council's decisions.
Applies to:	5 Permanent Council Members	All UN Member States that serve or may serve on the Council	15 Council Members

Fonte: SECURITY COUNCIL REPORT. The veto. N. 3, 2015.

Referências

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. Political Approaches. In: Weiss, Thomas G.; Daws, Sam (Eds.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

BROWNE; Marjorie Ann; BLANCHFIELD, Luisa. United Nations regular budget contributions: members compared, 1990-2010. *CRS Report for Congress*, 2013.

CENTER FOR UN REFORM EDUCATION. L69 Draft Resolution and CARICOM Draft Resolution. 2013.

COATE, Roger A; FORSYTHE, David P; PEASE, Kelly-Kate; WEISS, Thomas. The challenges of the twenty-first century. In: Id. *The United Nations and changing world politics*. USA: Westview Press, 2010.

DAASE, Christopher; FRIESENDORF, Cornelius (Eds.). *Rethinking Security Governance: the problem of unintended consequences*. New York: Routledge, 2010.

DEPLANO, Rossana. *The Strategic use of international law by the United Nations Security Council: an empirical study*. UK: Springer, 2015.

FRIESLESBEN, Jonas Von. Reform of the Security Council. In: CENTER FOR UN REFORM EDUCATION. *Managing Change at the United Nations*, 2008.

G77. *Non-Aligned Movement has not outlived its usefulness, says Colombian President*. *Journal of the Group of 77*, 1997.

GLOBAL POLICY FORUM. *Changing Patterns in the use of veto in the Security Council*. Online document. s/d.

HAWKINS, Darren. Explaining Costly International Institutions: Persuasion and Enforceable Human Rights Norms. *International Studies Quarterly*, v. 48, n. 4, p. 779-804, 2004.

HURD, Ian. San Francisco, 1945. In: Id. *After anarchy: legitimacy and power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

KARNS, Margaret; MINGST, Karen. *The United Nations in the twenty-first century USA*: Westview Press, 2007.

IIDA, Keisuke. Third World Solidarity: The Group of 77 in the UN General Assembly". *International Organization*, v. 42, n.2, p. 375-395, 1998.

LEI, Xue. China as a Permanent Member of the United Nations Security Council. *Friedrich Ebert Stiftung International Policy Analysis*, 2014.

LUCK, Edward C. Reforming the United Nations: lessons from a history of progress. In: DIEHL, Paul F.; FREDERKING, Brian. *The politics of global governance: international organizations in an interdependent world*. USA: Rienner, 2010.

_____. *UN Security Council: practice and promise*. USA: Routledge, 2006.

SWART, Lydia; PACE, Cile. Changing the composition of the Security Council: is there a viable solution? *Center for UN Reform Education*, 2015.

TAMS, Christian J. League of Nations. *Oxford Public International Law*, 2006.

TSEBELIS, George. Collective veto players. In: Id. *Veto players: how political institutions work*. USA: Russel Sage Foundation, 2002.

_____. Veto players analysis of European Union institutions. In: Id. *Veto players: how political institutions work*. USA: Russel Sage Foundation, 2002.

_____; GARRET, Geoffrey. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization*, v. 55, n. 2, p. 357-390, 2001.

UNITED NATIONS. 1944-1945: Dumbarton Oaks and Yalta. s/d.

_____. Calling for Security Council Reform, General Assembly President Proposes Advisory Group to Move Process Forward, 2013.

_____. 'Uniting for Consensus' Group of States introduces text on security council reform to General Assembly, 2015.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. Report of the Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council, 2001.

UNITED NATIONS. SECRETARY-GENERAL. Report of the Secretary-General High Level Panel on Challenges, Thrats and Change - *A more secure world: our shared responsibility*, 2004.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. Veto list. Online Document. s/d.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL REPORT. The veto. N. 3, 2015.

WILSON, Woodrow. The Fourteen Points Speech. In: FARMER, Frances (Ed.). *The Wilson Reader*. New York: Ocean Publications, 1956.

Assembleia Geral: estrutura, força normativa e principais problemas

Mikelli Marzzini Lucas Alves Ribeiro*

Introdução

A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AG ou Assembleia) é um dos seis principais órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) (como bem define a Carta constitucional da Organização no artigo 7º). Sucessora da homônima assembleia da extinta Liga das Nações, trata-se de um órgão deliberativo por excelência.

Constituída para elaborar normas e regras gerais para guiar a conduta dos Estados, as suas funções, no ambiente político internacional, vão muito além de apenas deliberar recomendações. A AG serve de fórum de debate para novos temas na agenda internacional ou mesmo de arena onde partes em um conflito podem apelar para uma audiência maior¹.

Escrever sobre Assembleia Geral é uma tarefa instigante e desafiadora. Instigante, pois é possível afirmar que se trata do órgão político mais importante do sistema ONU, juntamente com o Conselho de Segurança. E um dos principais motivos disso é que a AG é o único órgão

* Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Relações Internacionais e graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Professor do curso de Direito da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e de Relações Internacionais da Faculdade Ascens. Membro do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais (NEPI-UFPE).

¹ PETERSON, M. J. *The UN General Assembly*. New York: Routledge, 2006. p. 41.

no qual todos os membros tem voz, fundada, portanto, no princípio democrático de um membro um voto.

Desafiadora porque, como lembra Thomas Weiss², apesar da sua grande importância, pouco se tem publicado especificamente sobre ela. Na maioria dos casos, as publicações versam sobre algo especializado ou são voltadas para um público acadêmico muito específico.

Nesta importante obra sobre a ONU, uma análise puramente descritiva da AG seria demasiadamente limitada. Assim, esse capítulo procura não só descrever a sua estrutura e funcionamento, mas fazer um apanhado do desenvolvimento do órgão ao longo de sua história tanto em termos políticos como jurídicos, bem como apontar alguns problemas persistentes para o seu bom funcionamento. Assim, busca-se descrever sua estrutura e extrair da literatura acadêmica sobre a ONU, de forma geral, as principais questões envolvendo o órgão ao longo do tempo. Utiliza-se aporte teórico de Relações Internacionais para as análises.

O capítulo está dividido em três partes centrais: a primeira versa sobre a estrutura do órgão e seu funcionamento, a segunda procura discorrer sobre a força normativa (jurídica e/ou político-moral), na última traz-se as principais críticas e os problemas apontados na literatura.

1. A Estrutura Institucional

As organizações internacionais, em regra, possuem órgãos plenários com a função de deliberar sobre matérias competentes à instituição. No âmbito da ONU, o órgão plenário é a Assembleia Geral. Este primeiro ponto

² Cf. prefácio da obra PETERSON, M. J. Op. cit.

do capítulo procura tratar da estrutura institucional desse órgão bem como descrever o seu funcionamento.

O grosso da estrutura e funcionamento da AG está previsto no capítulo IV da Carta da ONU, artigos 9 a 22. O artigo 9 traz sua composição, as funções e atribuições estão definidas entre os artigos 10 e 17. O sistema de votação é descrito nos artigos 18 e 19, já o processo está disciplinado nos artigos 20 a 22. Essa primeira seção do capítulo vai, portanto, obedecer a essa divisão feita pela Carta.

1.1. Composição

A AG é um órgão de natureza parlamentar, sua composição é estabelecida pelo artigo 9 (1) da Carta da ONU, o qual prescreve que “a Assembleia Geral será constituída por todos os membros das Nações Unidas”. Os Estados-membros são tanto aqueles fundadores como os que passaram a aderir à Organização após aceitação do tratado constitutivo. Na sua gênese, o órgão trouxe consigo a mesma quantidade de membros que estiveram presentes na extinta Liga das Nações: 51. Com o processo de descolonização e as lutas nacionalistas, esse número teve uma ampliação significativa. Hoje, a ONU – e consequentemente a AG – é constituída por 193 Estados. O Sudão do Sul foi o último Estado a entrar no sistema ONU, em 2011³.

Os Estados-membros são representados por delegações, estas não deverão ter mais do que cinco representantes na Assembleia (artigo 9 (2)). Todavia, isso não significa uma redução absoluta a esse número. As regras de

³ A lista completa da evolução dos membros da ONU está disponível em: <<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2015.

procedimento da AG preveem a possibilidade de cinco suplentes e diversos assessores, técnicos, especialistas e pessoas de *status* semelhante, os quais podem ser exigidos pela delegação⁴. Nesse sentido, como enfatiza Celso de Albuquerque Mello⁵, ao longo dos anos, os Estados-parte convencionaram a possibilidade de indicar delegados suplentes ou conselheiros (assessores), os quais não tem limitação numérica. Esses delegados são instruídos pelos governos acerca dos objetivos a serem buscados, que posição tomar, bem como as estratégias a serem assumidas⁶.

Há também a figura dos observadores, os quais não são membros efetivos da ONU, por isso não foram previstos na Carta. No começo esses observadores eram apenas Estados não-membros ou organizações intergovernamentais. Posteriormente, grupos de libertação nacional passaram também a poder ter esse *status*⁷. Eles não possuem direito de voto e, muitas vezes, também não tem direito de voz, trata-se, portanto, de uma participação limitada nas discussões em que estejam diretamente envolvidos.

Ainda, vale ressaltar a presença das Organizações Não-Governamentais. ONGs podem estar presentes nas sessões, porém não têm assento como observador formal no órgão – apesar de um significativo progresso a partir dos anos 1990⁸.

⁴ As regras de procedimento estão disponíveis em:< <http://www.un.org/en/ga/about/ropga/delegt.shtml>> Acesso em 10 de janeiro de 2015.

⁵ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 11 ed, v. 1, Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

⁶ PETERSON, M. J. Op. cit., p. 42

⁷ Em 2012 a Palestina ganhou *status* de observador, passo importante para o reconhecimento desse Estado pela Sociedade Internacional.

⁸ Cf.: PETERSON, M. J. Op. cit.

1.2. Funções e Atribuições

Dentre as funções e atribuições da AG, previstas entre os artigos 10 e 17 da Carta, estão, sobretudo, as de elaborar recomendações e fazer estudos sobre quaisquer assuntos (com exceção dos que estão sendo discutidos pelo Conselho de Segurança, de acordo com suas atribuições, tal como previsto no artigo 12). Desse modo, normalmente, a Assembleia Geral pode discutir qualquer assunto que os membros desejarem, a qualquer tempo⁹.

Em regra, as resoluções da Assembleia são declarações de recomendação, não podendo ser consideradas legalmente vinculantes¹⁰. Nesse sentido, essas decisões têm um forte apelo moral no cenário internacional, mas a AG não se trata de um verdadeiro órgão legislativo (apesar de muitos ainda acreditarem que as resoluções da Assembleia têm sim força jurídica no Direito Internacional¹¹).

De acordo com Wells, “*the Resolutions of the GA [General Assembly] serve two basic functions. They help to establish moral leadership and indicate the consensus of nations as to what ought and ought not be done*”¹².

Uma das exceções ao caráter recomendatório das decisões da AG está prevista no artigo 17 (2), o qual determina que as “despesas da Organização serão custeadas pelos membros, segundo cotas fixadas pela Assembleia Geral”.

⁹ BAEHR, Peter R.; GORDENKER, Leon. *The United Nations: Reality and Ideal*. 4 ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 23

¹⁰ HURD, Ian. *International Organizations: politics, law, practice*. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 108

¹¹ Cf.: WELLS, Donald A. *The United Nations: State vs international law*. New York: Algora, 2005.

¹² Tradução livre: “elas ajudam a estabelecer a liderança moral e a indicar o consenso dos Estados, como o que deve e o que não deve ser feito”. Cf. WELLS, Donald A. Op. cit., p. 20.

A destinação orçamentária é uma das duas situações na qual as decisões da AG tem força flagrantemente vinculante, a outra é referente ao *status* de membro, decisão a qual a Assembleia compartilha com o Conselho de Segurança (artigo 18 (2)).

Ainda, como previsto no artigo 13, a Assembleia tem a habilidade de iniciar estudos e comitês para temas específicos. Essa é uma característica natural de órgão legislativo, carregada pela AG¹³. Nesse sentido, ela possui seis comitês permanentes nos quais discussões detalhadas sobre relatórios e novas propostas se dão: 1 – desarmamento e segurança internacional; 2 – econômico e financeiro; 3 – social, humanitário e cultural; 4 – política especial e descolonização; 5 – administrativo e orçamentário; 6 – legal¹⁴.

Quando os comitês acabam os debates, e eles entram em acordo sobre recomendações, as propostas vão para plenário da Assembleia, que geralmente debate seu curso. O plenário, contudo, pode discutir temáticas mesmo que elas não passem previamente pelos comitês¹⁵.

1.3. Sistema de Votação

A principal função de um órgão plenário é notadamente a deliberativa. Na Assembleia Geral, as deliberações são tomadas em sessões abertas. Desde a 7ª sessão, praticamente todas as reuniões são realizadas em Nova

¹³ Cf.: ANGEHR, Mark. The International Court of Justice's Advisory Jurisdiction and the review of the Security Council and General Assembly Resolutions. *Northwestern University Law Review*, v. 103, n. 2, 2009, p. 1012.

¹⁴ BAEHR, Peter R.; GORDENKER, Leon. Op. cit., p. 23

¹⁵ Ibid, p. 23.

York¹⁶. É, portanto, na sede da ONU que os Estados-membros deliberam sobre os assuntos os quais, havendo êxito, são materializados em resoluções.

A pauta para votações é introduzida pelo Secretário Geral da Organização 60 dias antes da abertura das sessões. Como destaca Risse¹⁷, a primeira fase em um processo de negociação é colocar os interessados na mesa para debater e isso envolve o estabelecimento de uma agenda.

Na pauta introduzida pelo Secretário Geral necessariamente devem constar temas específicos, como prevê o artigo 35 da Carta, tais quais: o relatório do Secretário Geral sobre os trabalhos da Organização; relatórios de Conselhos, da Corte Internacional de Justiça e de agências especializadas; os itens do orçamento para o ano seguinte, assim como relatório financeiro sobre o ano anterior; etc. Essa agenda de discussão preliminar ainda pode ser modificada em função do acréscimo de itens suplementares, compostos por propostas apresentadas por qualquer membro, num prazo de até 30 dias antes da abertura das sessões¹⁸.

A abertura das sessões é iniciada com os debates gerais que visam tratar das questões constantes na pauta de trabalho. Os trabalhos são dirigidos pelo presidente eleito. Esse presidente terá assessoramento de outros 21 vice-presidentes¹⁹.

¹⁶ MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. cit.

¹⁷ RISSE, Thomas. Let's Argue!": Communicative Action in World Politics. *International Organization*, v. 54, n. 1, 2000, p. 1-39.

¹⁸ LASMAR, Jorge Mascarenhas; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 43-46.

¹⁹ Essa estrutura de presidência e vice-presidência é comum na maioria das organizações internacionais. Cf.: CRETELLA NETO, José. *Teoria das Organizações Internacionais*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

Nas votações, “cada membro tem direito a um voto” (artigo 18 (1))²⁰. Quanto ao quórum para a tomada de decisões, tem-se que as questões qualificadas como importantes pela Carta, tais como as relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, deverão ter pelo menos 2/3 dos votos favoráveis (artigo 18 (2)). Já as demais decisões podem ser tomadas por maioria simples (artigo 18 (3)).

Sobre o sistema de votação, é importante destacar o caso especial previsto no artigo 19:

O Membro das Nações Unidas que estiver em atraso no pagamento de sua contribuição financeira à Organização não terá voto na Assembleia Geral, se o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. A Assembleia Geral poderá entretanto, permitir que o referido Membro vote, se ficar provado que a falta de pagamento é devida a condições independentes de sua vontade²¹.

Portanto, existe a possibilidade de perda temporária da capacidade votante por parte do membro da ONU que é justamente o inadimplemento de suas obrigações financeiras para com a Organização. Não obstante, essa suspensão pode ser relativizada, como prevê o artigo, caso o membro em questão não tenha condições materiais para

²⁰ “os órgãos plenários atendem ao princípio da igualdade soberana (Artigo 2.1 da Carta da ONU) entre os Estados, já que todos estão representados em cada um dos órgãos e seus direitos são idênticos”. Ibid, p. 157.

²¹ A Carta das Nações Unidas está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 10 de março de 2015.

honrar esse compromisso. Essa relativização é frequentemente utilizada para Estados africanos que enfrentam sérios problemas econômicos²².

Apesar do estabelecimento de quóruns quanto às votações na Assembleia, atualmente as decisões são tomadas muito mais por consenso. Essa regra consensual é utilizada quando se busca ampla aceitação. Essa ampla aceitação é particularmente importante em ocasiões nas quais os proponentes visam estabelecer certa proposta como uma norma geral no âmbito das relações internacionais. As decisões consensuais são geralmente propostas pelo presidente da AG²³.

O caráter deliberativo da AG funciona por meio de dois modos distintos: um informal (pelos corredores, salas de conferências, escritórios de missões, etc.) e outra formal (debates públicos). Os debates públicos têm várias funções importantes: proporcionam aos apoiadores a chance de explicar suas propostas e destacar as consequências de sua adoção, assim como dão aos oponentes a chance de explicarem suas objeções. De modo geral, é o mecanismo pelo qual todos os membros podem manter conversações ao longo do tempo. Além disso, os debates públicos reafirmam o princípio da igualdade soberana dos membros, possibilitando que cada Estado tenha a chance de expressar suas visões²⁴.

1.4. O Processo

Os procedimentos que estabelecem como se dão as discussões, votações e execução do que foi acordado nas organizações internacionais são fundamentais para defi-

²² Cf.: PETERSON, M. J. Op. cit.

²³ Ibid, p. 72

²⁴ Ibid, p. 79

nir sua caracterização. Durante o século XX, com o surgimento de diversos organismos internacionais, uma gama variada de métodos é possível de ser verificada²⁵. No tocante à ONU, e particularmente à AG como órgão deliberativo, os processos decisórios estão dispostos no artigo 20 da Carta, o qual traz os tipos de sessões possíveis na AG: **artigo 20** “A Assembleia Geral reunir-se-á em sessões anuais regulares e em sessões especiais exigidas pelas circunstâncias. As sessões especiais serão convocadas pelo Secretário-Geral, a pedido do Conselho de Segurança ou da maioria dos Membros das Nações Unidas”.

As sessões ordinárias se dão de meados de setembro à terceira semana de dezembro. Já as sessões especiais, que podem ser classificadas em dois subgrupos, ocorrem da seguinte forma: a) as especiais simples, previstas no citado artigo 20, são realizadas a pedido do Conselho de Segurança ou por votação da maioria dos Estados-membros; já as b) especiais emergenciais, são estabelecidas em 24 horas, procedimento definido pela resolução conhecida por *Uniting for Peace*, 1950²⁶.

Ainda, no tocante aos procedimentos, o artigo 21 prescreve que a própria Assembleia adotará suas regras de procedimento e elegerá seu presidente para cada sessão. Já o artigo 22 prescreve que a AG poderá criar órgãos subsidiários quando julgar necessário para o desempenho de suas funções.

²⁵ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: livraria do Advogado, 2003.

²⁶ “Em razão da paralisia provocada pelo veto da União Soviética no Conselho, a Assembleia Geral adotou a resolução n. 377, em 3 de novembro de 1950, denominada ‘união para a manutenção da paz’. Proposta pelos Estados Unidos, ela transferiu para a Assembleia Geral a competência para tratar de assuntos da paz e segurança internacionais até então exclusivas do Conselho de Segurança” Ibid, p. 125

2. A Força Normativa

Além de configurar um campo fundamental para debate entre os Estados, outra de suas funções essenciais (e talvez a principal delas) é estabelecer preceitos por meio de resoluções, os quais devem ser seguidos pela Sociedade Internacional: Como enfatiza Thakur, *“if the Security Council is the geopolitical centre of gravity in the UN system, the General Assembly is its normative centre of gravity”*²⁷.

Essas determinações tem um papel extremamente relevante, seja político ou mesmo legal. Por um lado, elas têm a função de institucionalizar e regular a ordem estabelecida, por outro, também podem servir de *“locus of the struggle between hegemonic and counter-hegemonic forces whose interaction may result in transformation of the existing order”*²⁸.

Para Peterson, a função de legitimação coletiva é a contribuição mais significativa da Assembleia para a política internacional²⁹. Esse processo ocorre principalmente por meio do estabelecimento de resoluções. Assim, examinar de que modo as resoluções da Assembleia Geral afetam as decisões dos Estados permite elucidar a maior parte da significância do órgão³⁰.

²⁷ Tradução livre: “se o Conselho de Segurança é o centro geopolítico de gravidade do sistema ONU, a Assembleia Geral é o seu centro normativo de gravidade”. THAKUR, Ramesh. *Law, Legitimacy and United Nations*. *Melbourne Journal of International Law*, v. 11. 2010, p. 5.

²⁸ Tradução livre: “locus de embate entre forças hegemônicas e contra hegemônicas, situação na qual a interação entre elas pode resultar na transformação da ordem estabelecida”. KNIGHT, W. Andy. *Changing United Nations: Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*. New York: Palgrave Macmillan, 2000. p. 78

²⁹ PETERSON, M. J. Op. cit., p. 100.

³⁰ Ibid, p. 90.

É possível afirmar que as resoluções, muitas vezes, estabelecem verdadeiras normas sociais internacionais. Na literatura de Ciência Política e Relações Internacionais, as normas sociais são “*typically seen as shared expectations, on the part of a group, about appropriate behavior*”³¹. Uma classificação usual de normas sociais estabelece dois possíveis grupos: “*regulative norms, which order and constrain behavior and constitutive norms, which create new actors, interest or categories of action*”³². Por meio de suas resoluções, a AG estabelece, em regra, normas regulativas, as quais prescrevem o comportamento adequado que os Estados pertencentes à ONU devem tomar.

Como visto na seção anterior, as resoluções deliberadas pela AG são, sobretudo, recomendatórias – sem efeito legalmente vinculante³³. Desse modo, diferentemente das assembleias legislativas internas, a AG tem de confiar no poder persuasivo das palavras³⁴. É possível afirmar que resoluções da Assembleia estabelecem (na sua grande

³¹ Tradução livre: “expectativas compartilhadas, por parte de um grupo, sobre comportamento apropriado”. KEOHANE, O. Robert. *Social norms and agency in world politics*, 2009. p. 2. Disponível em: <<http://www.international.ucla.edu/media/files/SocialNorms1.0.pdf>> Acesso em 25 de janeiro de 2015. Numa perspectiva construtivista, normas sociais poderiam ser definidas como padrões de comportamento apropriado para atores que possuem uma certa identidade. Para mais, cf. em FINNEMORE, Martha F.; SIKKINK, Kathryn. Internacional Norms Dynamics and Political Change. *International Organization*, v. 52, n. 4, 1998, p. 891.

³² Tradução livre: “normas regulativas, que ordenam e constroem o comportamento dos agentes, e as normas constitutivas, as quais criam novos atores, interesses ou categorias de ação Ibid, p. 891.

³³ As normas sociais podem, em um grau mais elevado de autoridade, tornarem-se normas legais, mas isso nem sempre acontece.

³⁴ PETERSON, M. J. Op. cit., p. 100.

maioria) o que é conhecido por *soft law*: “*instruments or rules that have some indicia of international law but lack explicit and agreed legal bindingness*”³⁵.

Na conferência de 1945, em São Francisco, algumas delegações buscaram atribuir autoridade de um verdadeiro órgão legislativo à Assembleia, mas essas propostas ou foram, na sua maioria, descartadas pelos comitês ou, quando atingiam o plenário da AG, rejeitadas nas votações³⁶.

Assim, é de se indagar, por que as delegações dos 193 Estados da ONU gastam tanto tempo na elaboração e promoção dessas resoluções que, em regra, não são vinculantes? A resposta é que o que realmente importa nas resoluções é seu substantivo significado político.

Mesmo não sendo – em regra – juridicamente vinculantes essas normas sociais não devem ser subestimadas:

Concluding that General Assembly does not directly create international law rules binding on member states does not mean that it is irrelevant to the development of globally shared norms and rules. It constantly engages to the development in norm-creation and norm-adjustment as it accepts new issues onto the international agenda, considers new ideas, debates the relative merits of competing positions, and attempts to formulate statements of goals and methods for achieving them that will win widespread support. Many of the ideas first expressed in assembly resolutions

³⁵ Tradução livre: “Instrumentos ou regras que têm alguns indícios de Direito Internacional, mas que faltam vinculação legal explícita e acordada” RAUSTIALA, Kal; SLAUGHTER, Anne-Marie. International Law, International Relations and Compliance. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (eds). *Handbook of International Relations*. London: SAGE, 2001. p. 551.

³⁶ Cf.: FRANDA, Marcus. *The United Nations in the twenty-first century: management and reform processes in a troubled organization*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2006.

*have been incorporated in multilateral treaties or adopted into state practice enough to become customary international law*³⁷.

Portanto, a Assembleia teve sim um grande papel na condução de muitos temas de Direito Internacional ao longo desses pouco mais de 70 anos. Exemplo claro são as diversas resoluções que serviram de base para a criação da Convenção sobre o Direito do Mar³⁸.

A proteção dos direitos humanos talvez seja a seara mais evidente na qual se pode verificar a significativa importância que a AG tem para o Direito Internacional. Várias questões de direitos humanos iniciaram sua entrada no sistema internacional por meio de normas recomendatórias da Assembleia, as quais posteriormente tornaram-se legais por meio de tratados. A lista a seguir revela importantes documentos internacionais que foram diretamente promovidos por resoluções do órgão:

- 1972 – Convenção sobre as Armas Biológicas (A/RES/64/70);
- 1979 – Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (A/RES/34/180);

³⁷ Tradução livre: “Concluir que a Assembleia Geral não cria regras vinculantes de Direito Internacional para os Estados não significa que ela seja irrelevante para o desenvolvimento global de regras e normas. Ela constantemente se engaja na criação e ajustamento de normas no momento que incorpora novas questões na agenda internacional, considera novas ideias, debate os méritos de posições divergentes e procura formular declarações de objetivos e métodos de alcançá-los, os quais ganharão apoio generalizado. Muitas das ideias expressadas em resoluções da Assembleia foram incorporadas em tratados multilaterais ou adotadas na prática dos Estados de forma que se tornaram direito costumeiro internacional”. PETERSON, M. J. Op. cit., p. 5.

³⁸ BAEHR, Peter R.; GORDENKER, Leon. Op. cit., p. 53

- 1989 – Convenção sobre os Direitos da Criança (A/RES/44/25);
- 1989 – Protocolo Adicional de Abolição da Pena de Morte (A/RES/44/128);
- 1996 – Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (A/RES/50/245);
- 1997 – Protocolo de Kyoto (A/RES/43/53);
- 1997 – Protocolo de Banimento de Produção de Minas Terrestres (A/RES/52/268);
- 2001 – Acordo sobre Fluxo Internacional de Armas de Pequeno Calibre (A/56/24V).

Além de servir de vetor para futuros tratados internacionais, a AG tem também um papel muito importante no tocante ao desenvolvimento do direito costumeiro. “*Several of the most famous General Assembly - GA, resolutions illustrate the fact that their political impact sometimes far outweigh their very limited status*”³⁹. A Declaração Universal de Direitos Humanos é talvez o exemplo mais nítido de como a AG pode ser usada para criar normas costumeiras.

Na década de 1970, a Corte Internacional de Justiça afirmou que as declarações da AG são mais um passo importante no desenvolvimento do Direito Internacional ou das quais se poderia inferir normas existentes de direito das gentes⁴⁰. O julgamento da Nicarágua, de 1986, evidenciou

³⁹ Tradução livre: “Diversas das mais famosas resoluções da Assembleia Geral ilustram o fato de que seu impacto político às vezes ultrapassa o seu muito limitado *status* [recomendatório]” HURD, Ian. *International Organizations: politics, law, practice*. 2 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 110

⁴⁰ Cf.: OBERG, Marko Divac. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. *The European Journal of International Law*. v. 16 n. 5, 2006, p. 879-906.

ainda mais o papel das resoluções da Assembleia no que tange ao costume internacional ao declarar que a resolução em 3314 poderia ser vista como reflexo do direito costumeiro⁴¹. Portanto, as resoluções da AG são cada vez mais entendidas como tendo papel pelo menos subsidiário e auxiliar ao Direito Internacional⁴². As deliberações desse órgão realmente participam da criação do Direito Internacional costumeiro, não estão apenas restritas a interpretar ou a afirmar o Direito Internacional preexistente⁴³.

Desse modo, é possível afirmar que mesmo não tendo sido criado para ser um órgão legislativo global⁴⁴, a AG vem sendo, ao longo desses pouco mais de 70 anos, um importante vetor normativo para Estados. Seja majoritariamente promovendo normas sociais não-legais, ou de fato influenciando o desenvolvimento do Direito Internacional.

3. Os Principais Problemas

Mesmo com o importante papel desempenhado na governança internacional ao longo do tempo, a Assembleia Geral ainda está longe de cumprir as expectativas dos seus idealizadores. Problemas estruturais relevantes são enfatizados pela literatura acadêmica especializada, governos e burocratas. Essa última seção procura tratar de algumas dessas questões.

⁴¹ Ibid, p. 896.

⁴² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

⁴³ Cf.: OBERG, Marko Divac. Op. cit.

⁴⁴ - Alguns argumentam que se trata de um órgão quase-legislativo. Cf.: FALK, Richard. On the quasi-legislative competence of General Assembly. *American Journal of International Law*, v. 60, 1966, p. 782-91.

Os primeiros problemas enfrentados pela AG advieram da conjuntura política estabelecida no pós-Segunda Guerra. O conflito ideológico entre Estados Unidos e União Soviética – o qual começa a ser delineado já na criação da ONU – ocupou com frequência os debates e consequentemente, muitas vezes, travou pautas dentro do órgão.

A AG só passou a ficar mais ativa quando da entrada de Estados recém-independentes, na década de 1960. Os novos membros foram importantes para inserir pautas que ultrapassavam as fronteiras do conflito ideológico. Além disso, o travamento do Conselho de Segurança – por causa da disputa bipolar – transformou a Assembleia em um órgão mais ativo do que inicialmente foi previsto na Carta da Organização. O fim da Guerra Fria serviu de estímulo para a AG, assim como para os demais órgãos da ONU (notadamente o Conselho de Segurança). Contudo, questões centrais para o bom funcionamento da Assembleia ainda permeiam as discussões e apelos por reforma.

É possível destacar cinco problemas substanciais presentes na literatura⁴⁵. O primeiro seria a existência de uma maioria fixa de 2/3 nas votações. Até meados da década de 1950, os Estados Unidos comandavam as votações na Assembleia. Porém, países do chamado Terceiro Mundo passaram a ter preponderância nas deliberações. Evidências empíricas indicam uma espécie de maioria automática. A partir da década de 1970, os EUA perderam força na AG o que fez a maior potência internacional começar a rejeitar as decisões do órgão.

Recentemente a previsibilidade dos resultados das votações das resoluções, em virtude dos agrupamentos políticos na Assembleia, tem tirado parte da força moral

⁴⁵ Cf. PETERSON, M. J. Op. cit.

de suas resoluções, receio partilhado particularmente pelos Estados ocidentais. Mesmo assim, a maioria dos governos normalmente evitam confrontar ou condenar as resoluções de modo deliberado⁴⁶.

As disputas entre Norte-Sul⁴⁷ ainda são salientes na AG⁴⁸. Normalmente, os Estados menores buscam aumentar o poder da Assembleia, onde eles têm vantagem numérica sobre as potências permanentes do Conselho de Segurança⁴⁹. Muitas vezes, atitudes dos mini-Estados irritam as potências ocidentais. Contudo, alguns autores argumentam que a composição diversificada das organizações internacionais e seus órgãos não põem em risco as relações de força e o poder exercido pelos Estados mais poderosos⁵⁰.

Esse primeiro problema está diretamente ligado ao segundo, que seria o da relação entre representatividade e voto. Como visto, a AG foi criada a partir do princípio de um membro um voto. A questão é que a expansão do número de Estados, muitos dos quais com populações demasiadamente menores comparando com os grandes países, trouxe questionamentos quanto à legitimidade das decisões da Assembleia por parte dos Estados mais populosos. Alguns desses países enfatizam como um dos

⁴⁶ BAEHR, Peter R.; GORDENKER, Leon. Op. cit., p. 54

⁴⁷ Por Norte-Sul, entende-se de um lado os Estados desenvolvidos e de outro os em desenvolvimento. Cf. FRANDA, Marcus. Op. cit.

⁴⁸ Para Weiss esse foi um dos motivos pelo qual os Estados em desenvolvimento travaram uma proposta que visava dar maiores poderes ao Secretário Geral, na época de Kofi Annan. Cf.: WEISS, Thomas. *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press, 2008.

⁴⁹ BAEHR, Peter R.; GORDENKER, Leon. Op. cit., p. 17.

⁵⁰ Cf.: SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

principais quesitos para eventuais reformas no órgão o rearranjo dessa distribuição de votos, para que as decisões sejam mais condizentes com as populações (o que, na visão destes, daria mais legitimidade a essas decisões)⁵¹.

Outro problema identificado na literatura é quanto à efetividade das deliberações da Assembleia. Para certos críticos, o órgão termina sendo um “*talk shop*” ineficiente⁵². *Thakur afirma que a AG está muito mais interessada em apontar culpados do que resolver problemas. Inclusive, para o autor, “in many quarters, the chief cause of the steady erosion of UN legitimacy is the General Assembly, not the Security Council”*⁵³.

O déficit democrático dos representantes dos Estados seria outra questão apontada como problemática. Isso acontece por causa de falta de *accountability* dos delegados perante a população dos Estados, afastando assim os cidadãos das decisões de seus governos no plano internacional⁵⁴.

Alguns ainda indicam a falta de observância da Carta da ONU nas decisões tomadas pela Assembleia. Nesse sentido, havendo inclusive resoluções aprovadas contrárias aos preceitos da Carta⁵⁵. Um exemplo disso foi a resolução que classificou o sionismo como uma forma de racismo (resolução que foi posteriormente revogada). Para Paul Kennedy,

the real question is, how can it [General Assembly] be more responsive and more effective and appear less a talking shop to puzzled or hostile observers? There are, in fact, a surprising number

⁵¹ Cf.: FRANDA, Marcus. Op. cit.

⁵² Cf.: PETERSON, M. J. Op. cit.

⁵³ Tradução livre: “em muitos aspectos, a principal causa da firme erosão da legitimidade da ONU está muito mais relacionada à Assembleia Geral do que ao Conselho de Segurança”. THAKUR, Ramesh. Op. cit., p. 21.

⁵⁴ Cf. PETERSON, M. J. Op. cit.

⁵⁵ Ibid.

*of proposals in the air regarding the improvement of the General Assembly. Most there begin by emphasizing its special role as the forum for world discussion and heartily defend the fortnightly September sessions for head of states and foreign ministers in New York as being of value, indeed vital, to international understanding. But they rapidly admit that the Assembly agendas are unwieldy, ineffective, and repetitive*⁵⁶.

Assim, Kennedy⁵⁷ aponta algumas possíveis questões que poderiam aprimorar o funcionamento da Assembleia e melhorar seu papel na governança internacional:

- a) É necessário reduzir a agenda tratada pelo órgão, assim como os comitês devem ser menores e mais focados;
- b) Deve-se revisar o modo de financiamento da ONU;
- c) Há a necessidade de se melhorar o relacionamento entre o Conselho de Segurança e a Assembleia.

Portanto, apesar da importância que a Assembleia vem tendo desde sua criação, diversos aperfeiçoamentos

⁵⁶ Tradução livre: “a verdadeira questão é, como a Assembleia Geral poderia ser mais ágil e mais eficaz e aparecer menos uma *talk shop* para observadores céticos ou hostis a ela? Há, de fato, um número surpreendente de propostas visando a melhoria do órgão. A maioria começa ressaltando o seu papel especial como o fórum de discussão mundial e defende fortemente as sessões quinzenais iniciada em setembro pelos chefes de estado e ministros das Relações Exteriores em Nova York como sendo importantes, na verdade vitais para a compreensão internacional. Mas eles rapidamente admitem que as agendas da Assembleia são complicadas, ineficazes e repetitivas”. KENNEDY, Paul. *The Parlamento f Man: the past, present, and the future of the United Nations*. New York: Vintage Books, 2006. p. 275-276.

⁵⁷ KENNEDY, Paul. Op. cit., p. 274-276.

do órgão ainda são necessários para aumentar sua efetividade e conseqüentemente torná-lo mais legítimo.

Conclusão

Esse capítulo procurou ressaltar as principais funções da AG, seja por determinação da Carta da ONU ou pelo desenvolvimento da prática internacional. Resumidamente, é possível retomar algumas dessas funções apontadas:

- a) Prescrever normas sociais para a sociedade internacional: se na sua maioria não são vinculantes, têm forte apelo moral que constrange politicamente seus membros;
- b) Servir de fórum de debate: tanto sedimentando questões já institucionalizadas como trazendo novas pautas para a agenda internacional;
- c) Fornecer ambiente para resolução de conflitos: muitas vezes, conflitos regionais são trazidos para a Assembleia no intuito de se buscar apoio político para solucionar o problema;
- d) Elaborar estudos: por meio de comitês especializados;
- e) Contribuir para o desenvolvimento do Direito Internacional: seja ele costumeiro ou auxiliando na produção de documentos internacionais;
- f) Estruturar a ONU: por meio da criação e reformulação de órgãos.

Não obstante o importante papel desempenhado na governança internacional, por meio, sobretudo, dessas fun-

ções ressaltadas, alguns problemas que desafiam o pleno funcionamento da AG também foram identificados: votações pré-determinadas, baixo grau vinculante das decisões, debates por vezes pouco eficientes, déficit democrático, etc.

É possível assim tomar uma posição intermediária entre os pessimistas e os otimistas. Ao longo desses pouco mais de 70 anos, a Assembleia Geral tornou-se um órgão bastante relevante para a governança internacional, exercendo um papel fundamental na política internacional em diversos aspectos. Todavia, problemas estruturais ainda fragilizam o órgão, comprometendo o seu pleno funcionamento, o que traz desconfiância e questionamentos sobre sua legitimidade.

Referências

ANGEHR, Mark. The international court of justice's advisory jurisdiction and the review of the security council and general assembly resolutions. *Northwestern University Law Review*, v. 103, n. 2, p. 1007-36, 2009.

BAEHR, Peter R.; GORDENKER, Leon. *The United Nations: Reality and Ideal*. 4. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

CRETELLA NETO, José. *Teoria das Organizações Internacionais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FALK, Richard. On the quasi-legislative competence of General Assembly. *American Journal of International Law*, v. 60, p. 782-91, 1966.

FRANDA, Marcus. *The United Nations in the twenty-first century: management and reform processes in a troubled organization*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2006.

GAREIS, Sven Bernhard; VARWICK, Johannes. *The United Nations: Na Introduction*. Trad. Lindsay P. Cohn. 3 ed, New York: Palgrave Macmillan, 2005.

HURD, Ian. *International Organizations: politics, law, practice*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

KENNEDY, Paul. *The Parlamento f Man: the past, presente, and the future of the United Nations*. New York: Vintage Books, 2006.

KNIGHT, W. Andy. *Changing United Nations: Multilateral Evolution and the Quest for Global Governance*. New York: Palgrave Macmillan, 2000.

LASMAR, Jorge Mascarenhas; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 11 ed, v. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MERTUS, Julie A. *The United Nations and Human Rights: A guide for a new era*. Global Institutions. New York: Routledge, 2005.

OBERG, Marko Divac. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. *The European Journal of International Law*. v.16, n. 5, 2006.

PETERSON, M. J. *The UN General Assembly*. Routledge: New York, 2006.

RAUSTIALA, Kal; SLAUGHTER, Anne-Marie. International Law, International Relations and Compliance. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (eds). *Handbook of International Relations*. London: SAGE, 2001.

RISSE, Thomas. Let's Argue!: Communicative Action in World Politics. *International Organization*, v. 54, n. 1, p. 1-39, 2000.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

THAKUR, Ramesh. Law, Legitimacy and United Nations. *Melbourne Journal of International Law*, v. 11, p. 1-26, 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

WEISS, Thomas. *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*. Cambridge: Polity Press, 2008.

WELLS, Donald A. *The United Nations: State vs international law*. New York: Algora, 2005.

A Organização das Nações Unidas e o Conselho Econômico e Social: apontamentos críticos

Luiz Felipe Brandão Osório*

Introdução

Tendo em vista os 70 anos que a Organização das Nações Unidas (ONU) completou em 2015, é imperioso destrinchar seus meandros, passada sua extensa e duradoura trajetória. Ao longo deste período, a ONU tornou-se a instituição internacional de maior representatividade política, solidificando-se como o epicentro das discussões mundiais, em torno do qual orbitam organismos, cujo foco é o tratamento de assuntos específicos (configurando o que se convencionou chamar de sistema *onusiano*)¹. A ONU destaca-se, não apenas por sua atuação e composição, mas, sobretudo, por sua forma jurídico-política. Por meio de uma estrutura orgânica fortalecida consolidada rege as relações interestatais com vistas a fomentar um ambiente pacífico e estável, que garanta certa calculabilidade a seus membros. Muito em função de sua larga abrangência, sua constituição formal acompanhou em grande medida as preocupações dos países. Dentre essas esteve presente,

* Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor de Direito e Relações Internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

¹ Entende-se como sistema *onusiano* a composição que envolve a Organização das Nações Unidas, órgãos e sub-órgãos, e todas as agências, fundos e programas que com ela se relacionam, mediante vínculos estreitos, em prol da cooperação internacional em áreas temáticas específicas, inter-relacionadas com o escopo da paz e da segurança internacional.

desde sua gestação, o fomento ao desenvolvimento econômico e social, reconhecendo a clivagem existente entre as nações centrais, industrialmente consolidadas, e as periféricas, que ainda não haviam passado pelo processo completo de modernização capitalista.

Em virtude disto, foi incumbida a um dos órgãos centrais a competência para tratar dos temas relacionados, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), que merecerá relevo neste estudo. Seu formato, sua composição, funções e atuação, bem como as críticas pertinentes, serão debatidos, a fim de elucidar maiores explanações quanto a um importante ramo da ONU. Desta forma, o capítulo será dividido em três grandes seções, que irão do foco mais amplo até chegar às especificidades do objeto. A primeira abordará as nuances e condicionalidades do sistema internacional, tendo em vista que é nele que a ONU se molda e se insere; a segunda discutirá o histórico e as características fundamentais da ONU enquanto organização internacional; e a terceira relevará o ECOSOC dentro do sistema *onusiano*, assumindo a crítica à forma jurídico-política em que se fundamentam a organização internacional e seu órgão voltado ao desenvolvimento econômico e social.

1. O Sistema Internacional em que a Organização das Nações Unidas se insere

A sucinta discussão acerca da ordem interestatal capitalista tem como escopo ressaltar suas características primordiais (e seus desdobramentos), que são, indubitavelmente, axiais para a compreensão ampla e plena do pós-Segunda Guerra, momento que redefiniu a configuração política das relações internacionais. A própria denomina-

ção do sistema (interestatal e capitalista) já denota concepções que enfatizam a relação entre Estados nacionais e uma formação social que adota como predominante o modo de produção capitalista². Isto significa dizer que as relações de produção se fundamentam na exploração entre classes, forjada na troca mercantil (realizada entre sujeitos livres e iguais) entre os capitalistas (detentores do capital e, consequentemente, dos meios de produção) e os trabalhadores, cujo único bem que necessariamente gozam é a força de trabalho (mercadoria). É nesta formação social, historicamente determinada, que ocorre a apropriação do sobretrabalho dos produtores pelos proprietários dos meios de produção. Esta dinâmica de desigualdade material leva a tensões e à consequente e permanente luta de classes, travada, resumidamente, entre burguesia e proletariado.

Neste arranjo, as relações de produção não se restringem apenas às fronteiras nacionais. O modo de produção atua, sim, por uma dupla tendência: reproduzindo-se em uma formação social onde se enraíza e exerce sua dominância (território nacional); e estendendo-se para além dos limites nacionais, replicando suas condições desiguais e excludentes, na ordem de Estados³. O sistema interna-

² Logo, percebe-se que o estudo seguirá as linhas mestras das vertentes marxistas, respeitando sua diversidade, convergências e divergências. Assim, parte do pressuposto de análise das relações de produção situadas no modo capitalista. Conforme resume Trein, o ponto de partida de Marx são as relações de produção e mais particularmente as relações de produção capitalistas. Nessas relações se confrontam interesses antagônicos. De um lado estão os proprietários privados do capital – o capitalista – e de outro aqueles que detêm a força de trabalho – o trabalhador. Para mais cf.: TREIN, Franklin. *Relações Internacionais: uma introdução ao seu estudo. Sinais Sociais/ Serviço Social do Comércio. Departamento Nacional*, v. 3, n. 9, janeiro/abril, 2009.

³ Para mais cf.: BUGIATO, Caio. *A Cadeia Imperialista das Relações Interestatais: A Teoria do Imperialismo de Nicos Poulantzas. Quaestio Iuris*, v. 7, n. 2, 2014, p. 453-468.

cional reflete, em grande medida, a reprodução externa da formação social preponderantemente capitalista. Em outras palavras, nas relações interestatais replicam-se as condições de exploração do capital sobre o trabalho, uma vez que a reprodução induzida e interiorizada do capital em formações sociais exteriores busca, dentre outros objetivos, contrabalançar a tendência decrescente da taxa de lucro dos capitais nacionais.

É esta lógica que é replicada no plano internacional. Neste diapasão, a formação social exterior molda-se em um âmbito necessariamente plural (interestatal) e altamente competitivo (capitalista). É na multiplicidade de unidades políticas isoladas, como os Estados nacionais, que o capitalismo encontra campo fértil para proliferar-se e desenvolver-se. É neste panorama de inexorável coletividade, cuja condução de cada entidade é determinada, em sua maioria, pelas elites burguesas, que os mecanismos de reprodução do capital se estabelecem e se consolidam, amalgamando a subjugação da força de trabalho e o interesse dos capitais nacionais. A divisão em nações impede a unificação do proletariado, cujas condições de usurpação se assemelham mundialmente. As fronteiras valem muito mais para restringir o fluxo da força de trabalho, mas não impedem a internacionalização dos capitais. Estes, uma vez no mercado mundial, inerentemente buscam a proeminência dentro do meio concorrencial.

Por sua vez, a competição, acoplada à pluralidade, potencializa ainda mais a exploração das classes trabalhadoras, que, muitas vezes são subjugadas pelo capital nacional e pelo estrangeiro. O pleito por competitividade esconde a manutenção e a reprodução da desigualdade de classes. Ele confere o substrato estrutural e ideológico capaz de alicerçar capital e força de trabalho sobre as

mesmas bases nacionais. Fortalece o clamor pelo enquadramento da classe trabalhadora em busca da geração de condições adequadas à produção nacional, para que esta expanda seus mercados, gerando a coesão em torno de interesses de uma minoria que supostamente seriam maiores e coletivos, os nacionais⁴:

Além das razões internas de constituição da forma política necessária à reprodução do capital, o capitalismo encontra grande importância no estabelecimento de um sistema plural de Estados. Em razão dos interesses externos do capital, é proveitoso que haja um sistema de Estados, e não um Estado geral mundial. A forma política capitalista há de se revelar como estatal e inexoravelmente plural: somente com a multiplicidade de Estados se estabelecem e se cimentam plenamente os mecanismos de reprodução do capital, porque a concorrência entre Estados dá unidade estrutural e ideológica ao acoplamento entre a exploração da força de trabalho e o interesse do capital nacional. Nesta unidade estatal mergulhada em um sistema de Estados, cada ente constitui uma amálgama de interesses e de junções de exploração que se põe em competição com outros entes.

Neste âmbito inexoravelmente plural e extremamente concorrencial, cabe ressaltar que as relações internacionais não se expressam, portanto, de maneira amigável, senão são essencialmente conflitivas, sendo, em verdade, um grande campo de disputas, no qual se emprega a força explicitamente e frequentemente. O esquema de reprodução ampliada do capital na formação social exterior manifesta-se pela

⁴ MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e Forma Política*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013. p. 96.

duplicidade da exploração. Se, por um lado, contribui para enquadrar e acirrar a exploração de classes internamente, em bases nacionais; por outro, tendo em vista a reprodução da desigualdade do desenvolvimento histórico e das relações de produção, fomenta a subjugação entre nações via divisão internacional do trabalho, o que impulsiona uma dinâmica perversa na qual a classe trabalhadora dos países periféricos sofre, além da exploração interna, a submissão direta ou indireta ao capital estrangeiro das nações centrais. Por isso, pode-se falar que a dualidade que rege o plano internacional toca a política dos Estados e a política dos capitais, que interagem permanentemente. Ainda que não sejam idênticas, frequentemente coincidem⁵:

Daí, no plano internacional, dá-se uma duplicidade: há tanto uma política dos capitais quanto uma política dos Estados. Ainda que quase sempre a política internacional dos Estados seja aquela que mais interessa a seus capitais, tal processo não é imediato e linear. Nessa dinâmica, permeiam materialidades distintas e antagonismos sociais.

Neste ambiente de materialidades distintas e elevados antagonismos sociais, ou seja, essencialmente, desigual e violento, pautado eminentemente nos alicerces da pluralidade estatal e na competição extremada, a evolução histórica mostra que um Estado e seu capital nacional se impõem aos outros em determinados períodos históricos, moldando as formas de dominação conforme suas particularidades dentro do sistema internacional. A preponderância traduz-se nas instituições e práticas difundidas a todos os outros,

⁵ Ibid, p. 100.

amalgamando o arranjo que favorece a interesses particulares da fração burguesa dominante⁶. O contexto do pós-Segunda Guerra contribui para a verificação deste fenômeno, quando se encetou a transição da hegemonia britânica para a estadunidense⁷. Por isso, entender a ONU é destrinchar o que a hegemonia⁸ estadunidense permeia.

Os Estados Unidos da América tiveram participação decisiva na frente ocidental do conflito e emergiram dos escombros com um poder inquestionável. Antes até do fim da Segunda Guerra, acordos já eram firmados neste

⁶ O conceito de bloco de poder contribui para a compreensão das relações no seio metropolitano. Este âmbito é, a despeito da existência de uma classe dominante por excelência, um local em disputa, no qual reside o bloco no poder, composto por uma unidade contraditória em torno de objetivos gerais, que reúne várias frações da classe politicamente dominante, cada qual com interesses específicos. Dentre os grupos em disputa, um assume o papel hegemônico, impondo aos outros suas posições, notadamente no tocante à política econômica e social. Para mais cf.: POULANTZAS, Nicos. A Internacionalização das Relações Capitalistas e o Estado-Nação. In: POULANTZAS, Nicos. *As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. p. 45-96.

⁷ A literatura especializada chama esta transição de *sorpasso*. Para mais cf.: FIORI, José Luis. *O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

⁸ É imperioso apontar o conteúdo por trás da noção de hegemonia. Para Poulantzas, a definição pode ser construída pela relação entre dois aspectos: o domínio das estruturas políticas institucionalizadas; e o controle das práticas políticas pelas classes dominantes na sociedade capitalista. A partir desta percepção, identifica-se que os efeitos da hegemonia reverberam em dois patamares: o da relação entre classes ou Estados dominantes e dominados; e aquele entre as classes ou Estados dominantes nas entranhas do centro metropolitano. Para mais cf.: POULANTZAS, Nicos. *Hegemonia y Dominación en el Estado Moderno*. Córdoba: Ediciones Pasado y Presente, 1969.

sentido. O primeiro foi a Carta do Atlântico⁹, em julho de 1941, documento que delineava as bases da entrada estadunidense no conflito, haja vista a precariedade da situação bélica britânica naquele momento. Posteriormente, o debate foi ampliado, e conferências internacionais passaram a ser realizadas entre os Aliados, ou seja, além dos representantes anglo-saxões, com a presença dos soviéticos. As Conferências de Moscou¹⁰, Teerã¹¹,

⁹ Carta do Atlântico é a denominação para o acordo de cavalheiros (*gentlemen's agreement*) assinado por Winston Churchill e Franklin Roosevelt, cada qual representando sua respectiva nação, Reino Unido e Estados Unidos, no qual se estabelecia os termos para o suporte estadunidense para os aliados na Guerra contra o Eixo. Este documento foi assinado a bordo de um navio no Oceano Atlântico e não tinha o caráter jurídico de tratado internacional, mas seria legitimado pela moral do compromisso e duraria enquanto seus signatários ocupassem seus cargos de chefia do Estado. Esse acordo proporcionou aos Aliados um fôlego extra no combate, uma vez que incluía condições facilitadas de empréstimo e de aquisição de material bélico, bem como suporte logístico para a Ilha resistir a eventuais investidas germânicas. Além de pavimentar o caminho para a entrada estadunidense no conflito, o acordo significou o reconhecimento expresso da transição hegemônica, bem como resultou no imediato programa bélico e logístico de apoio à resistência britânica, o qual, posteriormente, foi estendido a outros países, o *Lend and Lease*, que visava ao reaparelhamento militar sob condições favoráveis aos Aliados necessitados. Para mais cf.: DINH, Nguyen Quoc; PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick. *Direito Internacional Público* (2 ed.). Lisboa, Calouste Gulbenkian, 2003.

¹⁰ Em Moscou foram realizadas três conferências, sendo uma em 1941, outra em 1942, da qual emergiu a declaração de apoio aos Aliados e contra os países do Eixo, e a última em 1943. Dessas reuniões saíram as primeiras bases da ONU.

¹¹ Realizada em dezembro de 1943, quando o Eixo perdia o controle do Norte da África.

Bretton Woods¹², Yalta¹³, São Francisco¹⁴ e Potsdam¹⁵ foram se tornando cada vez mais relevantes à medida que a vitória aliada se aproximava. Os rumos da nova ordem internacional, que refletiria os moldes do poder americano, passaram a ficar definidos. O panorama estabelecido neste período, de 1941 a 1945, é o ainda vigente. Nele consolidou-se a hegemonia estadunidense na configuração do poder tanto no campo das estruturas quanto no âmbito das práticas internacionais¹⁶.

Na esfera estrutural, está o domínio sobre as formas políticas institucionalizadas, apresentando-as como uni-

¹² Realizada ainda em 1944, esta conferência foi fundamental para definir o eixo econômico da hegemonia estadunidense, com a criação de duas organizações internacionais de apoio, o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, o BIRD, e o Fundo Monetário Internacional, o FMI. Ambos girariam em torno do centro gravitacional, o dólar, que seria a moeda de referência do Sistema Internacional, a única conversível em ouro.

¹³ Realizada em fevereiro de 1945, reuniu Roosevelt, Churchill e Stalin, foi a responsável por discutir a composição do Conselho de Segurança e a atribuição do poder de veto aos membros permanentes.

¹⁴ Realizada em junho de 1945, serviu para a elaboração do texto da Carta da ONU.

¹⁵ Realizada em agosto de 1945, após o fim da guerra na Europa, definiu, informalmente, a ocupação no continente e a divisão da Alemanha.

¹⁶ Um exemplo da dominância pelas práticas que vai além dos mecanismos e dos âmbitos formais, constituído na emergência hegemônica, é o estabelecimento do sistema monetário-financeiro internacional, o padrão dólar-ouro. A iminência da vitória aliada levou os países envolvidos a discutir o gerenciamento econômico internacional sob a égide da vontade norte-americana. A ordem monetária foi instalada pelos Estados Unidos, como forma de organizar a configuração mundial do pós-guerra, sempre de acordo com os interesses de suas elites. Para mais cf.: TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FLORI, José Luís C. (Org.) *O poder americano*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004.

versais. Estas organizações internacionais, que gozam de autonomia relativa, manifestam a contradição inerente que envolve a expressão de moldes que favorecem interesses concretos dos países centrais (ou de frações que o comandam), mas que são apresentados como se fossem o legítimo reflexo do interesse geral, formal e abstrato de toda a comunidade internacional. A hegemonia garante um grau considerável de cristalização de relações particulares no aparato formal, visto que traduz interesses específicos e concilia as demandas subordinadas, de modo a manter a dominância permanente. Nesta lógica inserem-se as instituições formais do contexto do pós-Segunda Guerra, como os organismos de Bretton Woods (FMI e BIRD), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o GATT¹⁷, responsável pela garantia do livre comércio, instituições políticas, como a Organização das Nações Unidas, e a político-militar Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Por meio delas reverbera-se a estrutura desigual da ordem internacional. Dentro desse panorama, a rede de dominação formal é complementada com a reprodução na esfera regional desta dinâmica. Assim, também são criadas organizações internacionais temáticas dentro dos continentes mais afinados com a dinâmica ocidental, como América e Europa.

O poder hegemônico, cujos interesses estão condensados nos centros decisórios dominantes, procura utilizar-se dos órgãos e das práticas internacionais para impor seus interesses. Este processo não é automático nem

¹⁷ Acordo anexo, que não configurava um organismo em si, que compunha a Organização Internacional do Comércio, criada em 1947. A não aprovação pelo Congresso estadunidense obstaculizou a consolidação desta instituição. Somente o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Trade and Tariffs*) obteve chancela. Provisório, durou de 1947 até 1994 como o principal instrumento do sistema de livre comércio. Em 1995, foi absorvido pela Organização Mundial do Comércio.

absoluto, encontrando focos de resistência dentro dos próprios foros e mesmo fora deles. Por isso, reconhece-se a necessidade de concessões aos países dominados, o que é fundamental para a instauração e manutenção do Estado hegemônico¹⁸. A estrutura e a disposição da ONU corroboram com o argumento em favor de sua composição refletir os interesses hegemônicos.

2. A Organização das Nações Unidas e o Conselho Econômico e Social

Fruto da tentativa de reorganizar a sociedade mundial, após os traumas gerados pela Segunda Guerra Mundial, e influenciada por experiências anteriores de equilíbrio de poder entre as nações¹⁹, a Carta da ONU, elaborada durante a Conferência de São Francisco, em 26 de junho de 1945, revela um grande avanço na concertação entre os países. Originariamente contou com a assinatura de 51 membros, como a do Brasil, que estava junto aos aliados na guerra. Com a aquisição da quantidade necessária de ratificações (prevista no artigo 110 da Carta), o tratado in-

¹⁸ Nesta linha de raciocínio, caminha Cox ao atribuir, por exemplo, cinco particularidades de uma organização internacional: 1) corporifica as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; 2) é, ela própria, produto da ordem mundial hegemônica; 3) legitima ideologicamente as normas da ordem mundial; 4) coopta as elites dos países periféricos; e 5) absorve ideias contra-hegemônicas (grifo nosso). Para mais cf.: COX, Robert. Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais. In: GILL, Stephen. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. p. 101-124.

¹⁹ Destacam-se neste sentido, o Congresso de Viena, que foi o embrião da ideia de um grupo restrito de grandes potências como ápice do condomínio de poder mundial, e a Sociedade das Nações (organização internacional que foi sucedida pela ONU), a qual constituiu um primeiro experimento de disposição dos Estados em moldes formais e racionalistas.

ternacional entrou em vigor em 24 de outubro de 1945. Já em seu preâmbulo o documento demonstra os valores que guiariam a constituição e a atuação desta Organização, como a fé nos direitos fundamentais do homem, a dignidade humana, a igualdade entre gêneros e de Estados, o rechaço à solução armada de conflitos e a cooperação para o progresso econômico e social. Ainda que esta parte preliminar não detenha valor jurídico (vincule os Estados a seu cumprimento), é relevante por explicitar as balizas norteadoras que conduziram os legisladores.

Essas premissas tornam-se evidentes quando ressaltadas como objetivos e princípios da ONU, nos artigos 1º e 2º. Seguindo os princípios da instrumentalidade e da especialidade que regem a teoria das organizações internacionais, a ONU, enquanto ficção jurídica, resultado independente da agregação de vontades dos Estados, ou seja, possui personalidade própria (é sujeito de Direito Internacional, cuja vontade não reflete necessariamente a soma da vontade de seus membros), porém, derivada (decorre de outros sujeitos de Direito Internacional), tem sua existência condicionada ao alcance de um fim específico. O objetivo imediato é a garantia da paz e da segurança internacional, ideal compreensível ante os acontecimentos pretéritos que abalaram a primeira metade do século XX. Ante a complexidade dessa tarefa, verificam-se outros objetivos mediatos, correlacionados com o escopo principal, como o fomento às relações amistosas entre as nações, o incentivo à cooperação internacional e viabilização de um foro para a harmonização dos diferentes interesses nacionais. A consecução dessas metas é pautada por princípios, como os estabelecidos no artigo seguinte ao dos propósitos. O primeiro é o princípio decorrente do postulado maior do Direito Internacional westfaliano (a soberania

estatal), a igualdade jurídica entre os Estados, do qual se deduz o preceito da não intervenção nos assuntos internos dos Estados, a não ser em uma hipótese excepcionalíssima, relacionadas com seu objeto principal. O segundo é o da boa-fé no cumprimento dos compromissos pactuados. O terceiro prioriza o pacifismo ao enfatizar os meios pacíficos de solução de controvérsias, proscrevendo de forma geral e abrangente o uso da força, o qual será utilizado somente em hipóteses excepcionais e justas, legitimadas para garantia da segurança coletiva.

A importância da proteção da coletividade e da irradiação de valores coletivos está relacionada com a larga abrangência da Organização. Desde sua criação já contava com um número considerável de signatários, haja vista o restrito universo de Estados nacionais independentes à época. Ainda hoje a ONU mantém este caráter universal, ou seja, de agregar a grande maioria dos países, presentes em todas as regiões geográficas do mundo. Muito em função desta peculiaridade e da difusão de seu objeto primordial, entende-se que seus princípios norteadores e determinadas imposições relativas à segurança abrangem todos os membros da sociedade internacional, inclusive aqueles que não sejam signatários da Carta da ONU.

São considerados membros da Organização todos os signatários originais (de acordo com o artigo 3º são os fundadores são os que assinaram a Declaração de Moscou de 1942-contras os países do Eixo- ou a Carta de São Francisco de 1945) e os aderentes (aderiram posteriormente à Carta). Para se atingir o estatuto de membro é necessário preencher o pressuposto de ser um Estado amante da paz (previsto no artigo 4º). O procedimento de entrada (artigo 4º) passa pela aprovação de dois órgãos próprios, a Assembleia Geral, cujo quórum de decisão é de 2/3 e pela recomendação

do Conselho de Segurança, cujo quórum de aprovação é de 9 votos afirmativos entre seus 15 membros, desde que não haja veto dos países detentores deste poder. Uma vez deliberado favoravelmente ao pleito de entrada, o Estado torna-se membro pleno. Não há, todavia, uma previsão expressa de saída, ou seja, a cláusula de denúncia do tratado internacional não está presente. Há apenas a previsão de sanções particulares da Organização, como a suspensão de direitos e privilégios (artigo 5º), que ocorre quando o país violar as disposições da Carta (sendo aprovada pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança), e como a saída compulsória ou expulsão (artigo 6º), que se concretizará por aprovação da Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança quando um Estado violar reiteradamente os princípios contidos na Carta.

Além destas disposições gerais, outras peculiaridades da Organização contribuem para sua análise. Estas particularidades situam-se nas previsões finais, mas não deixam de ser fundamentais para a compreensão do *modus operandi* da ONU. O artigo 102 determina o fim de uma prática muito comum antes da Primeira Guerra Mundial, a diplomacia secreta, por meio da exigência do depósito dos tratados internacionais celebrados pelos Estados-parte junto à Secretaria Geral da Organização. No artigo seguinte, a Carta da ONU autoproclama-se superior hierarquicamente a outros tratados internacionais, quando com estes conflitar, a despeito de ser consagrada na doutrina a não hierarquia entre as fontes primárias do Direito Internacional. Por isto, esta previsão gera controvérsias doutrinárias quanto à sua aplicação. Já o artigo 105 trata dos privilégios e imunidades que a organização internacional gozará dentro do território do Estado que a receberá. Inclusive seus

representantes ou funcionários terão estas prerrogativas no que tange aos atos relativos à função, ou seja, para atos do ofício. A Carta da ONU traz disposições gerais sobre as imunidades, fundamentais à realização de seus propósitos, o que não exclui que entre o Estado receptor e a Organização sejam celebrados tratados que prescrevam regras específicas, como ocorre nos Acordos de Sede. Mais à frente, nos artigos 108 e 109, a Carta estipula os rígidos procedimentos de reforma e de revisão respectivamente. Destaca-se a reforma, para a qual é exigida a aprovação de 2/3 da Assembleia Geral além da ratificação dentro dos procedimentos constitucionais de 2/3 dos Estados-membros, incluindo necessariamente a ratificação dos 5 membros permanentes do Conselho de Segurança. Por fim, é imperioso mencionar que o funcionamento da Organização é regido por seis idiomas oficiais, conforme o artigo 111, o inglês, francês, espanhol, árabe, mandarim e russo.

Tendo visto as peculiaridades que cercam a Carta e o funcionamento da instituição²⁰, é imprescindível analisar sua estrutura, nomeadamente seus órgãos, cujas previsões se iniciam no artigo 7º e os seguintes do corpo do tratado constitutivo. Apesar da estrutura do sistema *onusiano* ser complexa e difusa, ou seja, de haver diversas organizações, programas, fundos e agências, orbitando a seu redor, é preciso apontar que o rol de órgãos da ONU é bem mais restrito, composto somente de 6 órgãos, quais sejam,

²⁰ Ainda que os dispositivos tenham perdido o sentido após as transformações internacionais, não há como deixar de ressaltar que esta lógica *onusiana* está eivada de expressões e do ideário do pós-2º Guerra Mundial. A referência a Estados inimigos é recorrente, presente expressamente nos artigos 53 e 107 da Carta. O contexto de criação não pode ficar de fora da análise desta entidade.

o Conselho de Segurança²¹, a Assembleia Geral²², o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela²³, Secreta-

²¹ Este órgão executivo foi criado sob a inspiração realista das relações internacionais, pautada embrionariamente pelo conceito de equilíbrio de poder pelas Grandes Potências, difundido após o Congresso de Viena e que vigorou pelo século XIX, e pelo Conselho Executivo da Sociedade das Nações, até hodiernamente. O Conselho de Segurança da ONU reflete uma estrutura aperfeiçoada desse seu predecessor. Sua composição (dada pela reforma da Carta de ONU de 1963) é de 15 membros: 10 não permanentes (mandato de 2 anos não prorrogável subsequentemente, cuja eleição é feita pela Assembleia Geral respeitado o critério de distribuição geográfica, ou seja, cinco oriundos da África e da Ásia, um da Europa Oriental, dois da América e dois da Europa Ocidental) e 5 membros permanentes com direito a veto nas decisões sobre assuntos substanciais (as grandes potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos da América, Rússia- então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas-, França, Reino Unido e China). As competências do órgão estão positivadas explicitamente nos capítulos VI e VII da Carta, sendo admitidas, segundo a teoria dos poderes implícitos, competências não escritas desde que relacionadas com seu objetivo final. Em outras palavras, todas estão relacionadas à paz e à segurança internacional, assunto de tratamento privativo deste órgão. Para mais cf.: CHAUMONT, Charles. *L'Organisation des Nations Unies*. Paris: Presses Universitaires de France, 1968.

²² Para todos os casos que envolverem a paz e a segurança internacional, os quais não forem objeto de deliberação pelo Conselho de Segurança, caberá à Assembleia Geral fazê-lo, ou seja, possui competência residual em relação à finalidade primordial da Organização (artigo 12), além de poder ser um meio político de solução de controvérsias (artigo 14). Fará ainda o controle dos relatórios de atividades emitidos pelo Conselho de Segurança e pelos outros órgãos *onusianos* (artigo 15). Organiza-se por meio de sessões que podem ser ordinárias (anuais) ou especiais, (convocadas pelo Secretário Geral a pedido do Conselho de Segurança ou da maioria dos países membros). O presidente do órgão é eleito a cada sessão ordinária anual. Atualmente é composto por 193 membros, ou seja, por representantes de todos os Estados signatários. Seu sistema decisório segue o histórico princípio da igualdade soberana: um Estado, um voto. Para mais cf.: *Ibid*.

²³ O Sistema Internacional de Tutela é justificável pelo contexto do pós-guerra, no qual começavam a ganhar força as demandas por independências das outrora colônias asiáticas e africanas. Montou-se uma autoridade teoricamente neutra responsável por tutelar a transição para a autonomia dos territórios considerados incapazes de empreender diretamente uma administração autônoma. Para regular o funcionamento e a condução dos mandatos, criou-se o Conselho de

riado Geral²⁴ e a Corte Internacional de Justiça²⁵.

Tutela, órgão de composição variável, a depender do caso concreto (artigo 86), de competência própria para viabilizar as condições de independência e cujo quórum prezava pela maioria relativa dos membros presentes e votantes. Funcionou de forma pontual e lenta, sem abarcar muitos casos e sem conseguir evitar sangrentas e duradouras guerras de libertação entre metrópoles e colônias ao longo do século XX. Com o fim da Guerra Fria e o arrefecimento da onda de descolonização, o sistema de tutela começou a perder o sentido, ficando decidido em 1994 que o Conselho estaria suspenso por tempo indeterminado em razão da perda de seu objeto. Apesar de suspenso, ainda consta na Carta da ONU como órgão. Para mais cf.: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

²⁴ O Secretariado Geral é um órgão bem atuante hodiernamente. É composto por um Secretário Geral, indicado pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança (cabe utilizar o veto), e pelo pessoal de assessoramento exigido pela Organização (escolhidos por nomeação pelo Secretário). Sua competência restringe-se a questões meramente administrativas. Possui cadeira e voz em todos os foros da instituição, bem como detém a prerrogativa de elaboração de relatórios anuais sobre o andamento da ONU. Externamente atua como porta-voz, bom oficiante, praticante de diplomacia preventiva, fomento à assistência humanitária e participa dos debates sobre os desafios globais. Seu mandato é de 5 anos renováveis por igual período. A trajetória do cargo indica que deveria existir um rodízio, que respeitasse a distribuição geográfica. De 1946 a 1952 foi exercido pelo norueguês Trygve Lie; de 1953 a 1961 por Dag Hammarskjöld, da Suécia; de 1961 a 1971 por U Thant, de Mianmar; de 1972 a 1981 pelo austríaco Kurt Waldheim; de 1982 a 1991 pelo peruano Javier Pérez de Cuéllar; de 1992 a 1996 por Boutros-Boutros Ghali, egípcio que não teve seu mandato prorrogado por desavenças com os países permanentes do Conselho de Segurança; de 1997 a 2006 por Kofi Annan, de Gana; e 2006 até 2015 pelo sul-coreano Ban Ki-moon. Para mais cf.: Ibid.

²⁵ O caráter eminentemente executivo da ONU não impede que ela também tenha um órgão jurisdicional, a Corte Internacional de Justiça, cujas disposições gerais se encontram no corpo da Carta, mas as específicas constam em um Estatuto anexo ao tratado constitutivo. Possui como membros todos os Estados signatários da Carta da ONU, sendo acessível até para Estados que não forem membros, desde com a aprovação pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança. Ainda assim, respeitando o postulado maior do Direito Internacional, a soberania dos Estados, sua jurisdição não é obrigatória (mesmo para seus membros), mas facultativa, podendo se tornar mandatária, desde que os Estados envolvidos concordem

Estes perfazem o centro do direito e da política internacional, dos quais se irradiam as diretrizes principais da coletividade internacional. Uma vez que é o foco deste estudo, caberá uma discussão apropriada sobre o ECOSOC.

3. O Conselho Econômico e Social

Ao lado da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, os dois órgãos executivos hierarquicamente mais importantes (por lidarem diretamente com a finalidade imediata da organização internacional), está o ECOSOC, que se volta aos objetivos mediatos. Suas disposições estão previstas entre os artigos 61 e 72 da Carta de São Francisco. Sua presença no restrito rol orgânico nuclear da ONU deve-se à preocupação com o progresso social, expressa

com isto. Para que ocorra a aceitação é fundamental que haja uma manifestação unilateral de vontade estatal; alguma disposição presente em tratado bi ou multilateral sobre a jurisdição específica para determinado assunto; ou o Estado opte por assinar a cláusula Raul Fernandes, que transforma a jurisdição que é inicialmente facultativa em obrigatória a partir daquele momento para os casos que envolvam o Estado signatário. A Corte é composta por 15 juízes, cujo mandato é de 9 anos prorrogáveis uma vez por igual período, não podendo entre eles figurar dois nacionais do mesmo Estado. Aqueles Estados que não tiverem um nacional presente poderão indicar um juiz de sua preferência ou nacionalidade. Ainda quando as duas partes não tiverem juízes, poderá cada uma indicar um juiz. A atuação do tribunal será restrita a uma competência dupla: a contenciosa, que julgará violações do Direito Internacional ou litígios entre ou que envolvam somente Estados (únicos legitimados ativos e passivos); e a consultiva, sobre eventuais dúvidas acerca da interpretação e aplicação do Direito Internacional, quando requisitada pelo Conselho de Segurança ou pela Assembleia Geral. Abrange os Estados membros e não membros das Nações Unidas, os quais poderão ser submetidos perante a jurisdição da CIJ, desde que tenham a autorização da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança e arquem com alguns custos das despesas judiciais do caso. Para mais cf.: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op. cit., e DINH, Nguyen Quoc ; PELLET, Alain ; DAILLIER, Patrick. Op. cit.

no preâmbulo, em uma visão mais ampla de paz e segurança internacional, para além do fim das hostilidades militares. Em verdade, a organização internacional incorporou, ainda que em proporções questionáveis, a demanda dos países periféricos pela industrialização e o consequente desenvolvimento econômico, como argumento de legitimidade e representatividade para angariar o máximo apoio político à instituição à época nascente.

Mesmo que se considerem os bons propósitos, a conotação dada ao ECOSOC desde o início de seu funcionamento já sinalizava seu lugar secundário na teia orgânica. Tanto sua forma jurídica quanto sua atuação política revelam seu caráter peculiar. Neste sentido, cabe destacar algumas particularidades inerentes ao órgão.

Em primeiro lugar, sua composição perfaz-se de 54 membros, eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de três anos, admitida a reeleição para igual período subsequente. Os assentos são distribuídos com fulcro em critérios geográficos de representação, com 14 vagas destinadas a Estados africanos, 11 aos asiáticos, 6 para a Europa do Leste, 10 para América Latina e Caribe e 13 para a Europa Ocidental.

Em segundo lugar, a ele compete, conforme estabelecido no artigo 62 da Carta, elaborar ou iniciar estudos e relatórios de monitoramento a respeito de assuntos no âmbito internacional de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitários, direitos humanos e conexos. Pode, inclusive, fazer recomendações à Assembleia Geral e às entidades especializadas interessadas. Sua relação com as outras instituições do sistema *onusiano* é intensa, celebrando eventuais acordos ou cooperação em áreas afins. Pela sua atuação multidisciplinar possui ampla gama de vínculos com agências especializadas, fundos e programas relacio-

nados com a ONU. Dentro dos parâmetros gerais, compete ainda ao órgão, quando entender necessário, preparar projetos de convenções; convocar conferências internacionais temáticas; prestar assistência via fornecimento de informações ao Conselho de Segurança; e exercer, quando autorizado, certas funções solicitadas pela Assembleia Geral.

Em terceiro lugar, em seu sistema decisório, cada membro tem direito a um voto. Suas deliberações são tomadas pelo quórum de maioria relativa, não tendo qualquer efeito jurídico obrigatório aos envolvidos, configurando meros relatórios recomendatórios. Qualquer outro representante de Estado da ONU ou das entidades especializadas terá direito à voz nas discussões, mas não a voto. Possui abertura expressa para dialogar e interagir com as organizações não governamentais.

Em quarto lugar, o ECOSOC elabora regulamento próprio para sua gestão interna, o que inclui a escolha de um presidente e a sazonalidade das reuniões, que serão convocadas sempre quando assentidas por maioria absoluta.

Por fim, cabe ressaltar as comissões a serem criadas pelo ECOSOC, cuja permissão é dada pelo artigo 68, de maneira a buscar a otimização dos tratamentos temáticos. Essas criações constituem sub-órgãos ou organismos subsidiários dentro da estrutura nuclear dos órgãos da ONU e a eles subordinados, diferentemente do que ocorre com as agências²⁶,

²⁶ São agências especializadas vinculadas ao ECOSOC: a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a União Postal Universal (UPU), a Organização Marítima Internacional (IMO), dentre outras para assuntos específicos.

programas²⁷ e fundos²⁸ (também componentes do sistema *onusiano*), que são organismos autônomos, com orçamento, objetivos e funcionários próprios (os Programas e Fundos desenvolvem parcerias em maior medida com a Assembleia Geral, enquanto as Agências, preponderantemente com o ECOSOC, o que não é uma regra rígida, permitindo interações distintas). Dentro do ECOSOC localizam-se comissões técnicas, regionais, permanentes, composta por peritos governamentais, composta por especialistas não estatais e outras comissões.

As funcionais tratam de assuntos que tocam sua competência, como a Comissão de Estatística; para o Desenvolvimento Social; sobre Drogas Narcóticas; sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal; de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento; para o Desenvolvimento Sustentável; para o *Status* da Mulher; para a População e Desenvolvimento; e Fórum das Nações Unidas para as Florestas.

As regionais assumem importantes papéis locais para a promoção do desenvolvimento econômico de áreas menos favorecidas e para a formação de um pensamento autóctone voltado às particularidades nativas, como a CEPAL, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, a Comissão Econômica para a África (CEA), a Comissão

²⁷ São programas iniciativas cujo vínculo é estreito com a Assembleia Geral, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PUND), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos (UNRWA) e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

²⁸ São Fundos o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Fundo das Nações Unidas para a Democracia (UNDEF) e o Fundo para a População das Nações Unidas (UNFPA), também estão próximos à Assembleia Geral.

Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (CESAP) e a Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental (CESAO).

Os órgãos subsidiários permanentes englobam o Comitê para Programa e Coordenação, o para Organizações Não Governamentais e o para Negociações com Agências Intergovernamentais.

Aqueles compostos por representantes estatais são o Comitê para Transporte de Mercadorias Perigosas e para o Sistema Global de Harmonização de Classificação e Rótulo de Produtos Químicos; o Grupo de Trabalho Intergovernamental de Especialistas em Padrões Internacionais de Contabilidade e Relatórios; o Grupo das Nações Unidas de Especialistas em Nomes Geográficos; e o Comitê das Nações Unidas de Especialistas sobre Gestão Global de Informação Geoespacial.

Aqueles compostos por peritos não estatais, que servem a título pessoal, são: o Comitê para Políticas de Desenvolvimento; Comitê de Especialistas em Administração Pública; Comitê de Especialistas em Cooperação Internacional em Problemas Fiscais; Comitê sobre direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e o Fórum Permanente de Assuntos Indígenas.

Aqueles cunhados como outros sub-órgãos são: Comitê para o Prêmio de População das Nações Unidas; o Conselho Executivo de Pesquisa Internacional e Instituto de Treinamento para o Desenvolvimento das Mulheres; o Conselho de Controle Internacional de Narcóticos; o Conselho de Coordenação do Programa Conjunto das Nações Unidas para o HIV/AIDS; e o Comitê do Sistema Permanente das Nações Unidas para Nutrição.

Todos esses sub-órgãos não excluem a possibilidade de criação de mecanismos *ad hoc* para a discussão de problemas pontuais, como os Grupos Consultivos para Países Africanos

Emergentes em Conflitos e o Grupo Consultivo para o Haiti.

Mesmo diante dessa extensa gama orgânica, o ECOSOC continua a desempenhar papel secundário e muito pouco relevante nos debates internacionais. O maior exemplo desta assimetria toca o ponto nodal de seu rol temático, os direitos humanos. Essas garantias, tendo em vista as violações perpetradas na Segunda Guerra Mundial, ganharam os holofotes das discussões mundiais. A resposta dada pela ONU para assegurar a paz e a segurança deveria, ao menos, passar pelo fortalecimento do apelo humanitário. Ao contrário do que se esperava, os direitos humanos receberam tratamento difuso e marginal, sem grandes perspectivas de efetivação, sendo eclipsados por outras preocupações emergentes como a defesa coletiva e a industrialização. Presentes no preâmbulo e deduzíveis de alguns princípios, a proteção aos direitos fundamentais dos homens definitivamente não constituiu a finalidade direta da Organização. Tanto que somente em 1946, após a entrada em vigor da Carta, a ONU veio a criar um órgão, subsidiário, voltado ao tema, a Comissão de Direitos Humanos, vinculada ao ECOSOC.

Esta entidade só veio a ter sentido a partir do momento em que o conteúdo geral dos direitos humanos começou a ser delineado, mediante a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de dezembro de 1948. Em outras palavras, foi um processo lento e sem grandes resultados práticos, haja vista que o documento humanitário é uma recomendação emanada pela Assembleia Geral, sem qualquer valor jurídico, ou seja, cujo descumprimento não enseja responsabilização legal do Estado violador. À débil comissão coube a hercúlea tarefa de monitorar, sem grandes poderes interventivos, o tratamento dos direitos humanos no mundo. Resoluções como as n. 1235/67 e n.

1503/70 buscaram ampliar as competências do sub-órgão, mas sem tocar no ponto central, quaisquer relatórios investigativos sobre violação de direitos humanos precisavam passar pelo crivo do Estado, para que fossem encetados, o que reduzia demais as capacidades de verificação.

A subordinação ao ECOSOC, além das limitações formais, conferia pouca visibilidade à Comissão. Por isso, a partir do momento em que os direitos humanos adquiriram ainda mais importância, após a década de 1990²⁹, colocou-se em prática uma tímida reforma no tratamento temático. Em 2006, houve o deslocamento do sub-órgão do ECOSOC para a Assembleia Geral, passando a ser subordinado deste, tendo seu nome alterado para Conselho de Direitos Humanos. O organismo atual teve sua competência ampliada e sua composição reformada. Compete à entidade subsidiária elaborar anteprojetos de tratados e declarações de direitos humanos; iniciar *ex-officio* inquéritos sobre situações de flagrantes e reiteradas violações de direitos humanos; elaborar mecanismo de revisão periódica universal, ao contrário do que acontecia antes, nenhum país poderá escapar dessa revisão, que atinge todos os 193 Estados-membros da ONU; e pôr em funcionamento um mecanismo *ad hoc* de vigilância e informação sobre um país ou um tema específico de direitos humanos³⁰. A escolha de sua composição não é mais regional. Para ser eleito, o Estado deve ser escolhido por maioria simples na Assembleia Geral. Outra inovação foi a possibilidade de suspensão do membro eventualmente monitorado. Suas decisões são, contudo, meros relatórios, sem qualquer força jurídica vinculante, servindo apenas de argumento

²⁹ Para mais cf.: DOUZINAS, Costas. *O Fim dos Direitos Humanos*. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2009.

³⁰ Para mais cf.: TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op. cit.

político de constrangimento, ainda assim, muito reduzido, haja vista que a sua prática somente tem como alvo os Estados periféricos, sem sequer abarcar as permanentes violações perpetradas pelas potências imperialistas³¹.

Desta forma, em virtude da análise da forma jurídico-política do ECOSOC, inserido no âmbito *onusiano*, que por sua vez se molda pelo sistema interestatal capitalista, é imperioso apontar algumas conclusões críticas para encerrar este estudo.

Conclusão

Diante da definição estrutural da ONU e de seu organograma sistêmico, cabe concluir o texto levantando questões a serem desenvolvidas por trabalhos vindouros. O que se pode afirmar é que o foco de análise não pode ficar restrito apenas às idiosincrasias do ECOSOC, cuja lógica precisa ser contextualizada e sistematizada para que não se caia nos excessos da sobrevalorização ou da subestimação. Destacando sua estrutura jurídico-política, identifica-se que o órgão goza, desde seu início, de um conteúdo funcional que é um balaio de temas abrangentes e com uma correlação mediata. A ele são atribuídas competências genéricas, que vão desde o fomento ao desenvolvimento econômico e social, direitos humanos e todos outros objetivos nobres e caros aos países periféricos, e residuais, abarcando tudo que não for diretamente relacionado à paz e segurança internacional, bem como as discussões políticas delas decorrentes (que ficam a cargo do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral).

Ademais, a composição formal do ECOSOC denota sua posição subalterna na hierarquia que rege a estrutura orgâ-

³¹ Para mais cf.: MIÉVILLE, China. *Between equal rights: a Marxist theory of international law*. Leiden, Boston: Brill, 2005.

nica nuclear da ONU. Não apenas seus membros são eleitos pela Assembleia Geral, mas mantém com esta uma relação constante e dependente, porém, no que tange ao alargamento de sua atuação. Além disso, suas limitações técnicas e a ausência de juridicidade em suas decisões enfraquecem ainda mais as investigações, que somente ganham destaque quando se referem a países da periferia e envolve o interesse das grandes potências que constituem o condomínio imperial formalizado no Conselho de Segurança e que rege a ONU.

Como o Direito Internacional carece, em relação à estrutura jurídico-política interna, do revestimento formal, que mascara a correlação de poder fundamental à exploração interclassista e a interestatal³², esta é muito mais nítida no sistema internacional que dentro dos Estados nacionais, o que explicita a violência das relações interestatais³³. O jogo político na seara internacional está mais relacionado com a capacidade bélica de cada Estado, a qual garantirá muitas vezes a aplicação e execução das normas jurídicas. A estrutura jurídica é a forma que os mais fracos têm para reivindicar suas demandas, mas não podem depender dela, forma jurídica, para se impor³⁴.

Ocorre que o Direito Internacional e as organizações internacionais são expressão direta de relações de força, a partir de específicas contingências de poder militar, econômico e social e, daí, desigualdade. A forma política de subjetividade do ente estatal, igual a dos demais Estados, enseja

³² Para mais cf.: PACHUKANIS, Evgeny. *Direito Internacional*. Originalmente escrito em 1925. Disponível desde 15 de março de 2010 em: <<https://www.marxists.org/portugues/pashukanis/1925/mes/direito.htm>>. Acesso em 10 de setembro de 2013. p. 1-16.

³³ Para mais cf.: MIÉVILLE, China. Op. cit.

³⁴ MASCARO, Alysson Leandro. Op. cit., p. 104.

a articulação mundial do capitalismo; seus arranjos e suas instituições internacionais são consolidados a partir de diversas posições materiais dos Estados, revelando, necessariamente, o caráter imperialista do arranjo mundial. As formas políticas e jurídicas, nacionais e internacionais, antes de serem formas de contenção da exploração, são justamente as formas que constituem e permitem a exploração capitalista no plano mundial.

Em suma, o ECOSOC, diante de suas características expostas, ilustra a concessão imperialista à formação da ONU, como sinal de que os escopos perseguidos atendem também à periferia. A aparência de conquista reivindicatória do pleito por desenvolvimento econômico e social mascara sua essência inoperante e insignificante do órgão, em meio ao equilíbrio de poder entre Estados e capitais que conforma a ONU tanto em sua forma (regras e estrutura) quanto em seu conteúdo (atuação).

Referências

BUGIATO, Caio. A Cadeia Imperialista das Relações Interestatais: A Teoria do Imperialismo de Nicos Poulantzas. *Quaestio Iuris*, v. 7, n. 2, p. 453-468, 2014.

CHAUMONT, Charles. *L'Organisation des Nations Unies*. Paris: Presses Universitaires de France, 1968.

COX, Robert. Gramsci, Hegemonia e Relações Internacionais. In: GILL, Stephen. *Gramsci, Materialismo Histórico e Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, p. 101-124, 2007.

DINH, Nguyen Quoc; PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003.

DOUZINAS, Costas. *O Fim dos Direitos Humanos*. São Leopoldo: Editora UNISINOS, 2009.

FIORI, José Luis. *O Poder Global e a Nova Geopolítica das Nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

MASCARO, Alysson Leandro. *Estado e Forma Política*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MIÉVILLE, China. *Between equal rights: a Marxist theory of international law*. Leiden, Boston: Brill, 2005.

PACHUKANIS, Evgeny. *Direito Internacional*, 1925.

POULANTZAS, Nicos. *Hegemonia y Dominación en el Estado Moderno*. Córdoba: Ediciones Pasado y Presente, 1969.

_____. A Internacionalização das Relações Capitalistas e o Estado-Nação. In: Id. *As Classes Sociais no Capitalismo de Hoje*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 45-96, 1975.

TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, José Luís C. (Org.) *O Poder Americano*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004.

TREIN, Franklin. Relações Internacionais: uma introdução ao seu estudo. *Sinais Sociais/Serviço Social do Comércio. Departamento Nacional*, v. 3, n.9, janeiro/abril, 2009.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

O Conselho de Tutela da Organização das Nações Unidas

Fabia Fernandes Carvalho Veçoso*

Introdução

A Resolução 60/1¹ da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) foi adotada no contexto de acompanhamento dos temas e questões incluídos na Declaração do Milênio, adotada em setembro de 2000 durante a realização da chamada Cúpula do Milênio². A Declaração do Milênio estabeleceu uma agenda ambiciosa para a atuação da ONU no início do século XXI³. Entre as metas estabelecidas, afirmou-se a necessidade de fortalecimento da Organização para torná-la um instrumento mais efetivo para a luta pelo desenvolvimento de todos os

* Professora Adjunta e Coordenadora do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. *World Summit Outcome*. A/RES/60/1, 16 de setembro de 2005: “176. Considering that the Trusteeship Council no longer meets and has no remaining functions, we should delete Chapter XIII of the Charter and references to the Council in Chapter XII”. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>.

² Para informações da ONU sobre a Cúpula do Milênio, incluindo documentação correspondente, cf. página da Assembleia Geral disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/62/plenary/millennium/bkg.shtml>>.

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. /RES/55/2, 18 Set. 2000. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/2&Lang=E>.

povos; a luta contra a pobreza, ignorância e doença; a luta contra a injustiça; a luta contra a violência, terror e crime e a luta contra a degradação do meio ambiente⁴.

Em meio ao processo de acompanhamento da implementação das metas estabelecidas pela Declaração do Milênio, a Carta da ONU e a estrutura da Organização têm sido objeto de reflexão e debate. Em maio de 2004⁵, a Assembleia Geral da ONU decidiu realizar uma Reunião Plenária de Alto Nível, com a participação de chefes de Estado e de Governo, para empreender uma revisão ampla dos progressos realizados relativamente às metas estabelecidas pela Declaração do Milênio⁶.

A Resolução 60/1, intitulada *2005 World Summit Outcome*⁷, apresentou os resultados desse processo de revisão empreendido durante a mencionada Reunião Plenária de

⁴ Ibid., p. 8

⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/58/291, 17 Mai. 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/291&Lang=E>

⁶ “The 2005 World Summit, to be held from 14 to 16 September at United Nations Headquarters in New York, is expected to bring together more than 170 Heads of State and Government: the largest gathering of world leaders in history. It is a once-in-a-generation opportunity to take bold decisions in the areas of development, security, human rights and reform of the United Nations. The agenda is based on an achievable set of proposals outlined in March by Secretary-General Kofi Annan in his report *In Larger Freedom* (www.un.org/largerfreedom). These have since been reviewed by Governments in a series of informal consultations conducted by General Assembly President Jean Ping, who released on 5 August a third draft outcome document for the Summit. It is anticipated that another draft will be issued in late August. The latest version and additional details can be found at www.un.org/ga/59/hl60/plenarymeeting”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *The 2005 World Summit: an overview*. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/documents/overview2005summit.pdf>>.

⁷ *Supra* nota 1.

Alto Nível, realizada entre 14 e 16 de setembro de 2005. A afirmação da Assembleia Geral sobre a ausência de reuniões do Conselho de Tutela e sobre o esvaziamento de suas funções, o que deveria ensejar alterações na Carta da ONU, deve, assim, ser lida no contexto dessa revisão de 2005 sobre as metas estabelecidas pela Declaração do Milênio.

Alterações no capítulo XII da Carta da ONU e a exclusão do capítulo XIII, tal como afirmado na Resolução 60/1, constituem emendas substantivas ao documento fundacional da Organização, o que demandaria votos favoráveis de dois terços dos membros da Assembleia Geral, nos termos do artigo 108 da Carta da ONU⁸. Até o momento, não foi possível alcançar esse grau de consenso entre os Estados para concretizar as alterações propostas relativamente ao Conselho de Tutela⁹.

⁸ “Artigo 108 - As emendas à presente Carta entrarão em vigor para todos os Membros das Nações Unidas, quando forem adotadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembleia Geral e ratificada de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais por dois terços dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>.

⁹ Vale mencionar que até o presente momento (data de referência: Outubro de 2015), cinco artigos da Carta da ONU foram objeto de emendas, todas realizadas na década de 60: “A 17 de dezembro de 1963, a Assembleia Geral aprovou as emendas aos artigos 23, 27 e 61 da Carta, as quais entraram em vigor a 31 de agosto de 1965. Uma posterior emenda ao artigo 61 foi aprovada pela Assembleia Geral a 20 de dezembro de 1971 e entrou em vigor a 24 de setembro de 1973. A emenda do artigo 109, aprovada pela Assembleia Geral a 20 de dezembro de 1965, entrou em vigor a 12 de junho de 1968”. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas. Nota Introdutória*. Documento online. s/d. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/carta>>.

Este capítulo tem como objetivo apresentar um breve panorama sobre um dos órgãos principais da ONU, o Conselho de Tutela, cujas atividades estão formalmente suspensas desde 1994, como será visto mais adiante. Serão abordados o conceito de *trust* (tutela), objetivos e duração dos arranjos de tutela, a estrutura de administração e supervisão do Conselho de Tutela e os territórios envolvidos nas atividades desse Órgão.

1. O Conceito de Trust (tutela)

Como menciona Ralph Wilde, o conceito de *trust* envolve uma ideia de cuidado ou assistência entre um ator considerado incapaz de cuidar de si mesmo e outro ator que assume certa responsabilidade pelo primeiro. Assim, o ator que tutela outro não age somente em seu próprio nome, mas também deveria representar os interesses do tutelado¹⁰.

Importante mencionar que a noção de tutela de um ator por outro implica aceitar que existiria um ideal mundial de organização social a seguir (europeu ocidental) e que seria possível estabelecer uma escala entre países menos civilizados e países mais civilizados, esses últimos com o encargo de conduzir os países mais atrasados à realização plena da ideia de civilização ocidental. Nada muito diverso das empreitadas coloniais experimentadas por muitos países do Sul Global¹¹.

¹⁰ WILDE, Ralph. Trusteeship Council. In: DAWS, Sam; WEISS, Thomas G. (Eds.) *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University, 2008. p. 149.

¹¹ Nas palavras de Ralph Wilde: “*Internationally this concept was invoked to underpin certain colonial arrangements, mainly through the racist notion of civilizational differences whereby certain people were designated ‘uncivilized’ for lacking organized societies along Western European lines, thereby requiring the colonial ‘guardian’ to provide ‘civilized’ governance and, sometimes, also ‘tutelage’ in order to improve local conditions*”. Ibid., p. 149.

Em um estudo comparativo entre o sistema de mandatos da Liga das Nações e o sistema de tutela da ONU, elaborado em 1955 por Ramendra Nath Chowdhuri, já se percebia a estreita relação entre colonialismo e o *international trusteeship system*. Explicando como o processo de adoção da Carta da ONU teria se apropriado da mesma lógica presente no pacto da Liga das Nações, porém sem utilizar expressamente a palavra colônia, afirmou R. N. Chowdhuri:

As no substitute was generally acceptable to the conferees [Conferência de São Francisco], the Charter finally dropped the word 'colony' and retained the previous ambiguity in the new phraseology which defined the Non-Self-Governing Territories as 'territories whose peoples have not yet attained a full-measure of self-government' (Article 73). [...]

In the absence of any precise definition, we would use this term [Non-Self-Governing Territories] as a substitute for 'colony' or 'dependent area' meaning thereby a territorial unit, geographically separated from the metropolitan country, and occupying a subordinate political and economic status which has been unilaterally determined by the Powers concerned without the consent of the freely expressed wishes of its peoples. The official designation of the different types of Non-Self-Governing Territories - colony, protectorate, protected States, Mandated or Trust Territory, overseas territory or possession, condominium, settlement, and dependencies - is an indication of the enigmatic distinction which is mostly based on the constitutional and legal relationship between these territories and the Administering Powers. To sum up, the term 'Non-Self-Governing Territory' implies a curious

*admixture of historical, juridical, sociological, political and economic realities which is the product of incoherence of the dependent world*¹².

De forma mais específica, ao explorar as origens da noção de *trust* em Direito Internacional, R. N. Chowdhuri aponta os juristas integrantes da chamada “Escola de Salamanca”, os escolásticos espanhóis, como os primeiros a elaborar juridicamente a proteção a direitos dos nativos, direitos que segundo Chowdhuri estariam na base da ideia moderna de *trusteeship*¹³.

Sem qualquer pretensão de apresentar uma genealogia sobre o conceito de *trust*, essas considerações buscam apenas ressaltar que os arranjos de tutela entre Estados e territórios, tal como previsto na Carta da ONU, estão fortemente relacionados a experiências coloniais. As duas próximas seções de texto abordarão os objetivos e a duração do sistema internacional de tutela, além das respectivas estruturas de administração e supervisão.

¹² CHOWDHURI, Ramendra Nath. *International Mandates and Trusteeship Systems – A comparative study*. Leiden: Martinus Nijhoff, 1955. p. 4-6.

¹³ *Ibid.*, p. 16. Apenas para ilustrar esse ponto, ao comentar a obra de Bartolomé de Las Casas, afirmou Chowdhuri: “*In an age of prosecution and intolerance, he was audacious enough to recognize the sovereignty of the Indians and their right of self-determination. It is significant that he was the first to compare the role of the Colonial Power with that of a guardian, and boldly stated that the latter is under moral obligation to restore the property to the ward on reaching the age of maturity*”. *Ibid.*, p. 17. Para uma análise mais contemporânea a respeito da contribuição da Escola de Salamanca ao Direito Internacional, cf. KOSKENNIEMI, Martti. Empire and international law: the real Spanish contribution. *University of Toronto Law Journal*, v. 61, n. 1, 2011, p. 1-36.

2. O sistema internacional de tutela da Carta da ONU: objetivos e duração

O capítulo XI da Carta da ONU antecede as disposições sobre o sistema internacional de tutela e apresenta uma declaração sobre territórios sem governo próprio. Trata-se de declaração que pavimenta o caminho para o estabelecimento do sistema internacional de tutela, já que esse sistema pressupõe a existência de territórios menos civilizados ou menos desenvolvidos que outros no plano internacional. Assim, nos termos do artigo 73 da Carta da ONU,

Os Membros das Nações Unidas, que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos não tenham atingido a plena capacidade de se governarem a si mesmos, reconhecem o princípio de que os interesses dos habitantes desses territórios são da mais alta importância, e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta [...]¹⁴.

Nesse mesmo artigo 73, afirma-se que os membros da ONU deverão assegurar respeito à cultura dos povos tutelados e o seu progresso político, econômico, social e educacional, além de desenvolver, no território tutelado, capacidade de governo próprio e promover medidas construtivas de desenvolvimento¹⁵.

As ações relacionadas aos membros da ONU em relação aos territórios sem governo próprio já demonstram

¹⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Op. cit.

¹⁵ Ibid.

a possibilidade de a tutela ter prazo de duração determinado, o qual se relaciona com a concretização da capacidade de o território se auto-governar. Essa possibilidade de duração determinada da tutela prevista na Carta da ONU está presente no capítulo XII, o qual trata justamente do *international trusteeship system*¹⁶.

Nesse sentido, o artigo 76 da Carta estabelece que, entre os objetivos básicos do sistema de tutela, estão fomentar o progresso político, econômico, social e educacional dos habitantes dos territórios tutelados, além do seu desenvolvimento progressivo para que possam ter condições de alcançar governo próprio ou independência¹⁷.

Vale mencionar que essas não eram possibilidades claras a todos os territórios que estavam submetidos ao anterior sistema de mandatos da Liga das Nações. Nesse, os territórios eram organizados em três categorias distintas, classes A, B e C. Mesmo sem utilizar expressamente essas letras, o Pacto da Liga das Nações estabeleceu diferenciações entre três grupos de territórios. Para territórios C, a administração internacional não tinha como objetivo desenvolver capacidades no território, já que essa administração não era vista como forma de remediar incapacidades locais. Nessa hipótese, o mandato teria prazo indeterminado. Para territórios B, também não havia prazo certo de duração do mandato e os territórios dessa categoria eram submetidos à administração estrangeira por conta do contexto em que

¹⁶ “Artigo 75. As Nações Unidas estabelecerão sob sua autoridade um sistema internacional de tutela para a administração e fiscalização dos territórios que possam ser colocados sob tal sistema em consequência de futuros acordos individuais. Esses territórios serão, daqui em diante, mencionados como territórios tutelados”. Ibid.

¹⁷ Ibid.

se encontravam. Assim, somente para territórios categoria A havia a possibilidade de mandato com prazo de duração determinado. O sistema de mandatos da Liga das Nações envolvia, assim, uma clara métrica de diferentes níveis de desenvolvimento entre os territórios¹⁸.

O sistema internacional de tutela da Carta da ONU adota uma abordagem mais uniforme ao tratar dos territórios que poderiam integrar arranjos de tutela, arranjos que deveriam estar previstos em acordos individuais, nos termos do artigo 76 já mencionado. Nesse sentido, o sistema internacional de tutela contém a promessa de uma alteração nos níveis de desenvolvimento dos territórios tutelados, com o consequente término da tutela, algo que não estava presente no Pacto da Liga das Nações¹⁹.

Nos termos do artigo 77 da Carta da ONU, o sistema internacional de tutela será aplicado aos seguintes territórios: territórios que estiverem sob mandato; territórios que possam ser separados de Estados inimigos em consequência da segunda guerra mundial e territórios voluntariamente inseridos nesse sistema por Estados responsáveis pela sua administração²⁰, sendo que essa última possibilidade nunca se concretizou²¹. Ademais, a Carta da ONU é clara ao afirmar que o sistema de tutela não será aplicado a territórios que se tenham tornado membros da ONU, nos termos do artigo 78²².

¹⁸ WILDE, Ralph. Op. cit., p. 150-151.

¹⁹ Ibid., p. 151.

²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Op. cit.

²¹ WILDE, Ralph. Op. cit., p. 150.

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Op. cit.

3. O sistema internacional de tutela da Carta da ONU: estruturas de administração e supervisão

Diferentemente do sistema de mandatos da Liga, que determinava que os territórios seriam tutelados por um Estado individualmente, mas em nome da Liga das Nações, o sistema internacional de tutela da Carta da ONU estabelece que a administração dos territórios tutelados será exercida sob a autoridade da Organização, conforme estabelece o artigo 75 da Carta²³. No entanto, o acordo individual que estabelece o arranjo de tutela deverá designar o Estado ou os Estados responsáveis por executar o arranjo de tutela, a autoridade administradora, nos termos do artigo 81 da Carta²⁴.

Acordos de tutela relacionados às chamadas zonas estratégicas (as Ilhas do Pacífico ostentaram essa condição)²⁵, serão aprovados pelo Conselho de Segurança (artigo 83). Para os demais territórios, os acordos de tutela deverão ser aprovados pela Assembleia Geral (artigo 85)²⁶.

A supervisão dos acordos cabe ao Conselho de Segurança para as zonas estratégicas e para a Assembleia Geral no caso dos demais territórios, ambos assessorados pelo Conselho de Tutela (também artigos 83 e 85 da Carta da ONU). Nos termos do artigo 87, o Conselho de Tutela analisará e discutirá os relatórios enviados pela autoridade administradora sobre o avanço político, econômico, social e educacional dos povos dos territórios tutelados. O conselho poderá analisar petições de pessoas que habitem o território tutelado,

²³ WILDE, Ralph. Op. cit., p. 151.

²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Op. cit.

²⁵ WILDE, Ralph. Op. cit., p. 151.

²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. Op. cit.

além de realizar visitas periódicas nesses territórios²⁷. Para análise dos avanços político, econômico, social e educacional dos habitantes de cada território tutelado, o Conselho de Tutela elaborará um questionário, o qual deve servir de base para os relatórios anuais que devem ser apresentados pela autoridade administradora, nos termos do artigo 88²⁸.

Com o movimento de descolonização fortemente justificado pelo princípio da auto-determinação dos povos entre os anos 50 e 60, o esquema de progressivo desenvolvimento prometido pelo sistema internacional de tutela da Carta da ONU passou a ser fortemente criticado no plano internacional, sendo negada qualquer legitimidade à administração territorial estrangeira prevista pela ONU²⁹. Assim, ao invés de independência, que seria verificada de forma progressiva pela Organização em conjunto com a autoridade administradora, esse *status* deveria ser instantaneamente reconhecido em âmbito internacional³⁰.

Os anos 60 assistiram, assim, à concretização da auto-determinação dos povos, com a independência de muitos territórios tutelados e a criação de novos Estados, processos que incluíram também junções entre territórios ou junção entre território tutelado e Estado pré-existente³¹.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ WILDE, Ralph. Op. cit., p. 152. Explica ainda o autor: “*Such activity [Trusteeship System] was to be brought to an end through independence or voluntary association with another entity, unless its continuance was agreed to by the local population through a free and fair popular vote. Thus, the normative tenor of international trusteeship radically shifted; it was now presumed to be invalid, unless a particular type of consent for it was forthcoming from the local population*”. Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Para uma descrição objetiva e completa desses processos, cf. WILDE, Ralph. Op. cit., p. 152.

4. Territórios Envolvidos no Sistema Internacional de Tutela da Carta da ONU

Para encerrar esse breve panorama sobre a atuação do Conselho de Tutela da ONU, é preciso mencionar os territórios que foram submetidos ao sistema internacional de tutela estabelecido pela Carta da ONU. Primeiramente, vale mencionar que nem todos os territórios que integravam o sistema de mandatos da Liga das Nações foram transferidos ao sistema de tutela³². Nesse sentido, onze novos territórios tutelados foram propriamente criados:

*[...] Togoland (the former Mandate of British Togoland, administered by the United Kingdom); Togoland (the the former Mandate of French Togoland, by France); Somaliland (by Italy); Cameroons (the former Mandate of French Cameroons, by France); Cameroons (the former Mandate of British Cameroons, by the UK); Tanganyika (by the UK); Ruanda-Urundi (by Belgium); Western Samoa (by New Zealand); Nauru (by Australia on behalf of Australia, New Zealand, and the UK); New Guinea (by Australia); and the Strategic Trust Territory of the Pacific Islands (the former Japanese Mandates, by the United States)*³³.

De acordo com a ONU, Austrália, Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Holanda, Nova Zelândia, Portugal, África do Sul, Espanha, Reino Unido e Estados Unidos da América fo-

³² "In some cases, Mandates were not transferred to the Trusteeship System. Some territories became independent or were subject to another form of occupation: Iraq, Syria, Lebanon, and Palestine (what is now Israel, Jordan, and the Palestinian territories). Finally, as discussed futher below, South Africa's Mandate in South West Africa was not transferred into the Trusteeship System". WILDE, Ralph. Op. cit., p. 150.

³³ Ibid.

ram os membros da Organização que atuaram como Estados administradores entre 1945 e 1999³⁴. O quadro completo apresentado pela ONU de *trusts* e territórios sem governo próprio entre 1945 e 1999 totaliza 100 territórios que foram administrados por Estados estrangeiros, a maior parte, 45 territórios, foi administrada pelo Reino Unido, seguido pela França com 23 territórios e por Portugal com 9 territórios³⁵.

Em 1994, o Conselho de Segurança encerrou o acordo de tutela para o último território que integrava o sistema internacional de tutela, Palau, administrado pelos Estados Unidos da América. O território tutelado das Ilhas do Pacífico (Palau) realizou um plebiscito em 1993 e sua população decidiu pelo auto-governo. Palau se tornou independente em 1994 e aderiu à ONU como 185º membro da Organização³⁶.

Na página eletrônica da ONU, declara-se que

*In the early years of the United Nations, 11 Territories were placed under the Trusteeship System. Today, all 11 Territories have either become independent States or have voluntary associated themselves with a State. With no Territories left in its agenda, the Trusteeship System had completed its historic task*³⁷.

O fato é que, desde a independência de Palau, o Conselho de Tutela suspendeu formalmente seu funcio-

³⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. The United Nations and Decolonization. *Trust and Non-Self-Governing Territories (1945-1999)*. Documento online. s/d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/decolonization/nonselgov.shtml>>.

³⁵ Ibid.

³⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. The United Nations and Decolonization. *International Trusteeship System*. Documento online. s/d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/decolonization/its.shtml>>.

³⁷ Ibid.

namento e só volta a se reunir de forma extraordinária, “*where occasion may require*”³⁸.

Mesmo com a suspensão formal das atividades do Conselho de Tutela nos anos 90, a preocupação internacional sobre alegada incapacidade local para o auto-governo permanece no contexto pós-descolonização. Apesar da força do discurso relacionado à auto-determinação dos povos, projetos que envolvem a administração estrangeira de territórios se materializam atualmente no plano internacional por meio das missões da ONU que administram territórios, além dos projetos estatais de administração concretizados pelos Estados Unidos, Reino Unido e aliados no Iraque³⁹. A ideia de Estados falidos também retoma a questão da incapacidade para o auto-governo⁴⁰.

Para Ralph Wilde, projetos contemporâneos de administração territorial constituem um retrocesso se comparados à estrutura de administração e supervisão previstos no sistema internacional de tutela da Carta da ONU, já que projetos contemporâneos compreendem somente relatórios ao Conselho de Segurança⁴¹, órgão politizado devido 1ª elite de potências com direito de veto em votações no Órgão.

Assim, por mais que o sistema internacional de tutela previsto na Carta da ONU tenha suas origens claramente li-

³⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. The United Nations and Decolonization. *Trusteeship Council*. Documento online. s/d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/decolonization/trusteeship.shtml>>.

³⁹ WILDE, Ralph. Op. cit., p. 153. Para mais detalhes sobre a ocupação liderada pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido no Iraque após a guerra em 2003, cf. RORIZ, João Henrique Ribeiro; VEÇOSO, Fabia F. C.; TASQUETTO, Lucas da Silva. A administração de territórios ocupados: indeterminação das normas de direito internacional humanitário? *Revista de Direito Internacional*, v. 10, n. 2, p. 183-195, 2013.

⁴⁰ WILDE, Ralph. Op. cit., p. 153.

⁴¹ Ibid.

gadas ao colonialismo, a suspensão das atividades formais do Conselho de Tutela na atualidade, em meio à permanência do discurso relacionado à incapacidade de auto-governo, constitui-se em uma situação precária do ponto de vista institucional, pois os atuais projetos de administração territorial não contam com a moldura institucional e normativa mais robusta prevista no sistema de tutela da Carta da ONU - mais robusta se pensarmos no atual modelo de relatórios enviados para análise do Conselho de Segurança⁴².

Assim, se pensarmos na frase de efeito apresentada na página eletrônica da ONU sobre o sistema internacional de tutela, talvez a missão histórica de administrar territórios alegadamente sem capacidade de governo próprio não tenha se encerrado ainda. Faz-se necessário repensar em detalhes os esquemas de governança desses territórios que são administrados por forças estrangeiras e internacionais até hoje, sob pena de perpetuarmos esquemas abusivos de administração. Isso não implica necessariamente em uma proposta de reavivar o Conselho de Tutela, mas sim de compreender de maneira aprofundada os esquemas de poder que são articulados atualmente quando consideramos a administração de territórios ocupados. Apenas essa compreensão poderá nos levar à imaginação de novos esquemas de governança territorial.

Conclusão

Este capítulo teve como objetivo apresentar um breve panorama sobre o Conselho de Tutela da ONU. Foram abordados o conceito de *trust* (tutela), objetivos e duração

⁴² Ibid.

dos arranjos de tutela, a estrutura de administração e supervisão do Conselho de Tutela e os territórios envolvidos nas atividades desse Órgão.

Ao final, conclui-se de forma contraintuitiva pela necessidade de se repensar o sistema internacional de tutela da Carta da ONU e a função do Conselho de Tutela no contexto contemporâneo de persistência da ideia de territórios sem capacidade de governo próprio. Assim, diante de esquemas atuais de administração de territórios ocupados, imprescindível compreender esses esquemas para que novos arranjos de governança territorial possam ser imaginados.

Para além das já conhecidas críticas ao caráter colonial do sistema internacional de tutela, é preciso reimaginar o Conselho de Tutela. Como esse Órgão poderia atuar nos dias de hoje? Esse questionamento não implica, necessariamente, em uma proposta de reativação desse Órgão, mas sim em uma proposta de análise detalhada da sua experiência de governança territorial. Essa questão extrapola os objetivos mais modestos deste capítulo, mas não há dúvidas de que é preciso assumir a persistência e importância, na contemporaneidade, da ideia de territórios sem capacidade de governo próprio. A missão histórica não se encerrou.

Referências

CHOWDHURI, Ramendra Nath. *International Mandates and Trusteeship Systems – A comparative study*. Leiden: Martinus Nijhoff, 1955.

KOSKENNIEMI, Martti. Empire and international law: the real Spanish contribution. *University of Toronto Law Journal*, v. 61, n. 1, p. 1-36, 2011.

RORIZ, João Henrique Ribeiro; VEÇOSO, Fabia F. C.; TASQUETTO, Lucas da Silva. A administração de territórios ocupados: indeterminação das normas de direitos internacional humanitário?. *Revista de Direito Internacional*, v. 10, n. 2, p. 183-195, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas – Nota Introdutória*. Documento online. s/d.

_____. The United Nations and Decolonization. *Trust and Non-Self-Governing Territories (1945-1999)*. Documento online. s/d.

_____. The United Nations and Decolonization. *International Trusteeship System*. Documento online. s/d.

_____. The United Nations and Decolonization. *Trusteeship Council*. Documento online. s/d.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. *The 2005 World Summit: an overview*, 2005.

WILDE, Ralph. Trusteeship Council. In: DAWS, Sam; WEISS, Thomas G. (Ed.) *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University, p. 149-159, 2008.

Os 70 anos da Corte Internacional de Justiça: retrospecto e perspectivas futuras do principal órgão judiciário da Organização das Nações Unidas

Paolo Palchetti*
Lucas Carlos Lima**

Introdução

Em seus pouco mais de 70 anos de existência, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) desempenhou importante papel na comunidade internacional na qualidade de principal órgão judiciário da Organização das Nações Unidas (ONU). No escopo de efetuar uma análise da relação entre CIJ e ONU, o principal objetivo deste trabalho é o de identificar quais são hoje os pontos fortes da ação da Corte, quais as dificuldades que esta ainda encontra e quais são os os desafios que a esperam.

Baseado no artigo 92 da Carta das Nações Unidas, “a Corte Internacional de Justiça será o principal órgão judiciário das Nações Unidas”. Esta breve disposição define as características essenciais da Corte Internacional de Justiça: a Corte é um órgão judiciário; é um órgão da ONU; é o órgão judiciário *principal* da ONU. Cada uma destas três definições

* Professor Catedrático de Direito Internacional da *Università degli Studi di Macerata*. Doutor em Direito Internacional pela *Università degli Studi di Milano*. Foi *counsel* de Estados em uma série de casos perante a Corte Internacional de Justiça.

** Doutorando em Direito Internacional na *Università degli Studi di Macerata*. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Mestre em Direito Internacional pela Universidade Federal de Santa Catarina.

oferece uma perspectiva diversa a partir da qual se pode examinar e realizar um balanço do papel desempenhado pela Corte nos passados setenta anos da instituição da ONU. A primeira perspectiva conduz à interrogação acerca do peso da função judiciária na sociedade internacional contemporânea e acerca do posicionamento dos Estados em relação ao recurso a um instrumento judiciário de resolução de controvérsias como é a Corte. A segunda soleia a questão do papel da Corte no seio da ONU e nas relações desta com os órgãos políticos da Organização, em particular o Conselho de Segurança. A última refere-se, por sua vez, às relações entre Corte e os outros órgãos judiciários internacionais, sejam eles internos ou externos à ONU. Uma análise exauriente destes três aspectos não pode ser represada no espaço limitado de um artigo. Não é igualmente possível levar em consideração o enorme debate doutrinal que desde sempre acompanha a atividade da Corte¹.

O escopo deste escrito é muito mais modesto. Limitaremos-nos a examinar somente algumas específicas questões relativas à atividade da Corte, realizando uma seleção que, somos conscientes, poderá parecer muito subjetiva, se não arbitrária. Sobretudo através de um exame da praxis mais recente, o objetivo que nos propomos é o de identificar quais, em nossa opinião, são hoje os pontos fortes da ação da Corte, quais as dificuldades que esta ainda encontra e quais são os desafios que a esperam. O trabalho será dividido em qua-

¹ Para uma análise geral da atividade da Corte, os trabalhos de referência são atualmente três: ROSENNE, S. *The Law and the Practice of International Court of Justice, 1920-2005*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006; ZIMMERMANN, A.; TOMUSCHAT, C.; OELLERS-FRAHM, K. (Orgs.). *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2012; e KOLB, R. *The International Court of Justice*. Oxford: Hart Publishing, 2013.

tro partes. Inicialmente parece oportuno realizar um rápido exame histórico da construção e sedimentação da Corte Internacional de Justiça, o qual irá traçar similitudes e diferenças com sua predecessora, a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI). Em sequência, retomando a definição contida no artigo 93 da Carta, examinaremos, em ordem, a importância atribuída pelos Estados à função jurisdicional exercida pela CIJ, o papel da Corte no seio da ONU e a relação entre ela e outros tribunais internacionais.

1. A Corte Permanente de Justiça Internacional e sua Relação com a Corte Internacional de Justiça

Influenciadas pela intensa atividade arbitral interestatal ao longo do século XIX, as Convenções da Paz de Haia de 1899 e 1907 portam em seu bojo discussões sobre a criação de um tribunal internacional permanente para dirimir controvérsias entre Estados. O pano de fundo teórico que impulsionava tal intento residia na ideia de que, se o sistema internacional fosse dotado de um órgão judicante similar àquele do sistema Estatal interno, seria possível evitar guerras e manter a paz². Identifica-se desta forma um primeiro ligame que une os debates do início do século XIX com a Corte: a justiça administrada através de um tribunal internacional permanente vista como um instrumento para garantir a paz nas relações entre os Estados. Este é, com efeito, parte do ideário que circunda o nascimento de uma Corte: a relação estreita que paz e justiça possuem ao caminharem conjuntamente e as consequências na sociedade

² Cf. WEHBERG, H. *The Problem of an International Court of Justice*. Oxford: Clarendon Press, 1918; GALINDO, G. R. B. A paz (ainda) pela jurisdição compulsoria?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, jul-dec. 2014. Para maior aprofundamento na questão cf. *infra* nota 4.

internacional conduziriam à paz entre as nações. A crítica ao modelo de justiça facultativa arbitral, um “sistema de-finitivo para garantia da paz”³, nas palavras de Nicolas Politis, fazia emergir a necessidade de um efetivo sistema de justiça que servisse aos propósitos da paz⁴.

O resultado das Convenções de Haia culminou na criação da Corte Permanente de Arbitragem, órgão que não constituía, em realidade, um tribunal permanente, mas um mecanismo de composição de tribunais arbitrais *ad hoc*⁵. O projeto e os debates para a criação de um órgão jurisdicional permanente continuavam, portanto, intactos.

Somente em 1921, sob os auspícios da Liga das Nações, vem criada a Corte Permanente de Justiça Internacional, uma Corte que, em seus vinte anos de atividade⁶, é intensamente influenciada pelas lógicas da experiência ar-

³ POLITIS, N. *La Justice Internationale*. Paris: Librairie Hachette, 1924. p.93.

⁴ A literatura sobre paz, justiça e o nascimento de uma Corte é bastante ampla, para uma visão geral cf. CARD, E. R. *L'arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir*. Paris: A. Durand et Pedone-Lauriel Editeurs, 1877; ARNOLDSON, K.P. *Pax Mundi: A concise account of the progress of the movement for peace by means of arbitration, neutralization, international law and disarmament*. London: Swan Sonnenschein & Co, 1892; DREYFUS, F. *L'Arbitrage international*. Paris: Calmann Lévy Éditeur, 1892; RICHET, C. *La Guerra e la Pace. Studi sull'arbitrato internazionale*. Napoli: Colonnese Editore, 1899; LA FONTAINE, H. *Pasicrie: Histoire Documentaire des Arbitrages Internationaux*. Berne: Imprimerie Stampeli & Cie, 1902; SCOTT, J.B. *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*. v. 1 e 2. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1909; BROWN, P.M. *International Realities*. New York: Charles Scribner's Sons, 1917; HOIJER, O. *La Solution Pacifique des Litiges Internationaux*. Paris, Editions Spes, 1925; e POLITIS, N. *Les Nouvelles Tendances Du Droit International*. Librairie Hachette: Paris, 1927.

⁵ Sobre a questão, contundente é a leitura de SCOTT, J. B. Op. cit. v. 2. p. 319.

⁶ A CPJI resolveu 36 casos contenciosos e emanou 27 opiniões consultivas de 1922 a 1946.

bitral anterior⁷. Estas lógicas se refletem na relação entre a CPJI e a Liga. Nesse sentido, nenhuma disposição presente no Pacto da Liga estabelece funções especiais à CPJI ou define sua relação com aquela Organização além do artigo 14, o qual somente estabelece a criação de uma corte que oferecerá pareceres consultivos às questões submetidas pelo Conselho ou Assembleia. Todavia, no que concerne à Corte Permanente de Arbitragem, a CPJI constitui um elemento de forte novidade vez que representa um primeiro tribunal internacional dotado de caráter permanente. Como afirmava um dos pais fundadores da CPJI, Louis Bourgeois, “*this Permanent Court will not be a Court of Arbitration, but a Court of Justice*”⁸. Da mesma maneira que nos tribunais arbitrais, a jurisdição da Corte continuava a depender do consenso das partes. Todavia, e aqui reside a grande novidade, os juízes não eram mais escolhidos inteiramente pelas partes mas integravam a Corte de modo permanente; ademais, as regras de funcionamento eram fixadas no Estatuto e no Regulamento e se impunham às partes. Com a CPJI o tribunal tende a perder a natureza de instrumento nas mãos das partes para adquirir os contornos de um órgão de justiça da comunidade dos Estados.

⁷ Sobre uma análise da atividade da Corte Permanente, algumas obras são referências como HUDSON, Manley O. *The Permanent Court of International Justice 1920-1942*. New York: The Macmillan Company, 1943; SALVIOLI, G. *La Corte Permanente di Giustizia Internazionale*. Roma: Athenaeum, 1924; SPIERMANN, O. *International Legal Argument in the Permanent Court of International Justice*. New York: Cambridge University Press, 2005; FITZMAURICE, M.; TAMS, C.J. (Orgs.). *Legacies of the Permanent Court of International Justice*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2013.

⁸ PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE. *Advisory Committee of Jurists, proces verbal of the first meeting, Annex 2 (1920)*, p. 8. Para esta citação, cf. FORLATI, S. *The International Court of Justice: An Arbitral Tribunal or a Judicial Body?*. New York: Springer, 2014. p. 1.

Esta evolução possui um impacto fundamental no plano da autoridade dos pronunciamentos da Corte: se é verdade que as sentenças da CPIJ são obrigatórias e operam o princípio da *coisa julgada* entre as partes⁹, o caráter permanente permitiu a solidificação de um corpo de decisões autorreferenciais, uma *jurisprudence constante* que data de 1922 e desde logo constituiu ponto de referência para os Estados na identificação do Direito Internacional.

Com a Segunda Guerra Mundial, as atividades da Corte foram interrompidas. Em Dubarton Oaks, em 1944, quando da elaboração do novo sistema internacional através da ONU, o debate sobre o destino da CPJI foi retomado. Por fim, decidiu-se extinguir a CPJI e criar um novo organismo que amedalhasse o espírito da nascente instituição. Ao mesmo tempo, ainda que fossem instituições diversas¹⁰, a busca por preservar um “elo de continuidade”¹¹ entre as duas Cortes permitiu que a CPJI fosse considerada

⁹ Sobre a questão, cf. BRANT, L. N. C. *A autoridade da coisa julgada no direito internacional público*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

¹⁰ Cf. Barcelona Traction, Preliminary Objections, p. 31: “*In the first place, owing to the decision to create an international court of justice which would in law be a new entity, and not a continuation of the existing Permanent Court, the dissolution of the latter became essential, for it would not have been a tolerable situation for two such Courts to be co-existing*”. Outro claro elemento de ruptura entre as Cortes, aponta Cansacchi, é o fato de que os antigos membros da CPJI não se tornaram automaticamente membros da CJI, devendo, pois, seguir o procedimento de entrada na ONU previsto no Capítulo II da Carta de São Francisco. Nesse sentido cf. CANSACCHI, G. *Identità e non continuità fra la Corte Permanente di Giustizia Internazionale e la Corte Internazionale di Giustizia. Comunicazioni e Studi*, v. 14, 1975, p.125.

¹¹ O termo é do do *Rapporteur* do Committee IV/1 da Commission IV, Sr. Al-Farsi, em United Nations Conference on the International Organization Documents, n. 13, p. 384. Cf. igualmente JENNINGS, R.; HIGGINS, R. General Introduction. In: ZIMMERMANN, A.; TOMUSCHAT, C.; OELLERS-FRAHM (Orgs.). *Op. cit.*, p56.

a “predecessora”¹² da atual Corte. Nessa ordem de ideias, o artigo 92 da Carta das Nações Unidas presta claro tributo ao fato do Estatuto da CIJ (Estatuto) ser baseado naquele da CPJI. Com efeito, poucas foram as alterações que distinguem os dois documentos: a maior parte adaptando a CIJ aos propósitos da nascente Organização. Ademais, dois artigos do Estatuto estabelecem uma relação de continuidade jurisdicional entre CPJI e CIJ. Segundo estas normas, as cláusulas facultativas (artigo 36 (5)) e os dispositivos em tratados e convenções (artigo 37) que conferissem jurisdição à CPJI deveriam ser interpretados como estabelecendo jurisdição à CIJ¹³. Outro elemento de continuidade entre as Cortes é a “sucessão jurisprudencial” operada. Ainda que a regra anglo-saxã do precedente obrigatório não vigore plenamente no âmbito da CIJ¹⁴, não são poucos os casos em que a Corte fez diretas referências à passagem da jurisprudência da CPJI, concedendo-lhe valor autoritativo.

Existem, todavia, distinções essenciais entre as duas instituições que reforçam tanto o caráter inovativo da CIJ, quanto sua relação com a ONU.

Significativa distinção entre CIJ e CPJI é a relação existente entre as duas Cortes e, respectivamente, com a Liga das Nações e a ONU. Como já referenciado, apesar de ter nasci-

¹² Sobre a questão da sucessão da CPJI pela CIJ, cf. HUDSON, M.O. The Succession of the International Court of Justice to the Permanent Court of International Justice. *American Journal of International Law*, v. 51, 1957, p.569-573.

¹³ Cf. CANSACCHI, G. Op. cit., p.132.

¹⁴ Nesse sentido cf. SHAHABUDDEN, M. *Precedent in the World Court*. Cambridge: CUP, 1996; GUILLAUME, G. The Use of Precedent by International Judges and Arbitrators. *Journal of International Dispute Settlement*, v. 2, n. 1, 2011, p. 5-23; e COHEN, H. International Precedent and the Practice of International Law. In: HELFAND, M. A. (Ed.). *Negotiating State and Non-State Law: The Challenge of Global and Local Legal Pluralism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

do no âmbito da Liga das Nações, a CPJI não era parte integrante da Organização. Enquanto o artigo 1º do Estatuto da CPJI estabelecia que a Corte fosse criada “em conformidade com o artigo 14 do Pacto da Liga das Nações”, a correspondente disposição adotada em 1945 estabelece que a CIJ opera como “principal órgão judiciário das Nações Unidas”. O artigo 1º do Estatuto da CPJI dispunha que a Corte era criada “independentemente da Corte de Arbitragem, organizada pelas Convenções de Haia de 1899 e 1907, e dos Tribunais especiais de Arbitragem, aos quais os Estados permanecerão sempre livres para confiar a solução de suas controvérsias”, de maneira que a própria referência a outras formas de solução jurisdicional de litígios demonstrava a não centralidade da CPJI no interior daquela Organização¹⁵.

Outra demonstração do contraste existente entre a relação orgânica CIJ-ONU em relação à CPJI-Liga manifesta-se no fato de que todos os membros da ONU, ao aderirem à Carta de São Francisco, tornam-se membros *ipso facto* da CIJ (artigo 9 (1) da Carta das Nações Unidas), enquanto que os membros da Liga deveriam tornar-se membros da CPJI através de independente adesão ao Protocolo Adicional. Esta arquitetura permitiu, à guisa de exemplo, que os Estados Unidos permanecessem membros da CPJI por um longo período, mesmo sem confirmar sua adesão à Liga das Nações¹⁶.

¹⁵ Segundo Gowlland-Debbas “*this phrase was also meant to make clear that the Permanent Court of Arbitration was still considered to play an important role and was not to be superseded, but was to exist side by side with the new court*”. Cf. GOWLLAND-DEBBAS, V. Article 1, In: ZIMMERMANN, A.; TOMUSCHAT, C.; OELLERS-FRAHM (Orgs.). Op. cit.

¹⁶ Sobre a questão, cf. MURPHY, S. The United States and the International Court of Justice: Coping with Anomalies. In: ROMANO, C.P.R. (Org.) *The United States and International Courts and Tribunals*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p.46-111.

Em contexto, a CPJI foi um órgão jurisdicional que evidenciou as características e contingências históricas do período e da Organização que a acolhe¹⁷. A CIJ, valendo-se da experiência de sua predecessora, vem inserida numa arquitetura maior de sociedade internacional cuja principal função é a estabilidade das relações internacionais através da manutenção da paz. Como referenciado por Pellet “aqueles que escreveram a Carta tinham em mente um desenho global coerente: tudo e todos estavam subordinados à manutenção da paz. Como órgão da ONU, a Corte é um elemento deste desenho global”¹⁸.

2. A Corte Internacional de Justiça como um órgão judiciário

*Un moyen de règlement des différends parmi d'autres, non-prioritaire (voire secondaire), de caractère spécialisé et très peu utilisé : voilà les traits caractéristiques des juridictions internationales permanentes. Que de telle entités puissent produire des décisions dotées d'autorité semble alors relever du paradoxe*¹⁹.

Assim escrevia Luigi Condorelli sobre o papel das jurisdições permanentes em 1987. Suas palavras descrevem ainda hoje perfeitamente a situação da Corte Internacional de Justiça: um órgão cujas decisões são dotadas de enorme autoridade e que constituem pontos de referência para a

¹⁷ Sobre a influência e legado da CPJI, cf. TAMS, C.J.; FITZMAURICE, M. (Orgs.) Op. cit., e, igualmente SPIERMANN, O. Op. cit.

¹⁸ PELLET, A. The International Court of Justice and the Political Organs of the United Nations – Some Further but Cursory Remarks. In: SALERNO, F. (Org.) *Il ruolo del giudice internazionale nell'evoluzione del diritto internazionale e comunitario – Atti del Convegno di Studi in Memoria di Gaetano Morelli*. Milão: CEDAM, 1995. p.115-124

¹⁹ CONDORELLI, L. L'autorité de la décision des juridictions internationales permanentes. In: Id. (Org.) *L'optimisme de la raison*. Paris: Pedone, 2014. p. 55.

identificação do Direito Internacional e, ao mesmo tempo, um instrumento ao qual os Estados recorrem de maneira bastante limitada para resolver as próprias controvérsias.

Seria inútil retomar aqui a discussão sobre a autoridade das pronúncias da Corte: muito já foi escrito, mesmo recentemente, sobre o tema²⁰. Pode ser útil, por sua vez, examinar a práxis recente para verificar quais são as atuais tendências no uso da Corte por parte dos Estados. Não obstante continue a existir uma resistência geral dos Estados em utilizar a CIJ ou, de maneira geral, tribunais internacionais, para resolver as suas controvérsias, pode-se, todavia, dizer que nunca como nas décadas 1990-2010, a Corte encontrou um significativo sucesso junto aos Estados. Este sucesso demonstra-se não somente através do número de casos anualmente pendentes perante a Corte, mas também através do conteúdo das controvérsias que a Corte vem chamada a pronunciar-se. Trata-se de um período em que a Corte é investida de um número de casos como jamais na sua história. Estes casos são provenientes de Estados de todas as áreas geográficas do mundo. Ademais, trata-se de casos que por vezes referem-se a situações políticas assaz relevantes: o geno-

²⁰ De recente, pode ser mencionado as obras de TAMS, C.J.; SLOAN, J. (Orgs.). *The Development of International Law by the International Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2013; HERNANDEZ, G.I., *The International Court of Justice and the Judicial Function*. Oxford: Oxford University Press, 2014; e LIMA, L. C. As decisões da Corte Internacional de Justiça como elemento de desenvolvimento do Direito Internacional. In: DAL RI Jr, A.; MOURA, A. B. (Orgs.). *Jurisdição Internacional: Interação, Fragmentação, Obrigatoriedade*. Ijuí: Editora Unijuí, 2014. p. 317-348. Para uma visão clássica da temática, sugere-se LAUTERPACHT, H. *The Development of International Law by the International Court*. London: Stevens & Sons Ltda, 1958; e CONDORELLI, L. Op. cit.

cídio na Bósnia, a longa controvérsia territorial entre dois importantes países africanos como Camarões e Nigéria e a controvérsia entre o Irã e os Estados Unidos sobre uso da força. Estes casos levam a Corte a pronunciar-se sobre uma variedade extremamente ampla de questões de Direito Internacional: de controvérsias em matéria ambiental (como no caso *Papelleras* no Rio Uruguai, ou, recentemente, o caso da Pesca às Baleias) a tutela de direitos humanos (como na Opinião Consultiva sobre o Muro ou no caso Diallo), do uso da força nas relações internacionais (no caso das Plataformas Petrolíferas ou no caso das Atividades Armadas no Território do Congo) ao problema da imunidade que goza um Estado (na controvérsia Imunidades Jurisdicionais) e os seus órgãos (na controvérsia Mandado de Prisão). Isto sem desconsiderar todas as controvérsias de delimitação territorial e marítima que a Corte resolveu nestes vinte anos (para fazer somente alguns exemplos, basta pensar nos casos entre Peru e Chile, Burkina Faso e Niger, Romênia e Ucrânia e uma série de conflitos entre Estados da América Central). O relativo sucesso encontrado pela Corte nestas duas décadas não deve conduzir à conclusão que existe uma mudança radical no posicionamento dos Estados. A resistência em valer-se da Corte permanece. Não faltam sinais nesse sentido.

O primeiro destes sinais é a manutenção de uma escassa disponibilidade dos Estados em estabelecer de maneira preventiva a jurisdição da Corte. Este elemento tinha já sido assinalado por Luigi Condorelli na ocasião do aniversário de 50 anos da Corte²¹. O cenário não mudou. Não

²¹ CONDORELLI, L. Op. cit., p. 121.

são muitos os tratados multilaterais concluídos nos últimos vinte anos que contém uma cláusula compromissória reconhecendo a competência da Corte. Entre os mais importantes, pode-se citar a Convenção das Nações Unidas sobre a Imunidade Jurisdicional dos Estados e de seus bens, de 2005. Todavia, não somente esta Convenção ainda não entrou em vigor (por não ter atingido o número de ratificações necessário), mas o artigo 27 da Convenção permite a um Estado de esquivar-se da cláusula compromissória através de uma declaração realizada no momento da ratificação²².

O mesmo discurso pode ser feito no que se refere à declaração de aceitação da competência da Corte prevista no artigo 36, parágrafo 2, do Estatuto. Atualmente o número de Estados que realizaram a declaração é de 71. Trata-se de um número não elevado, de quase pouco mais de um terço dos Estados membros da ONU, mas em sutil crescimento considerando que em 2000 as declarações eram 62. Os Estados membros da União Europeia estão entre os principais apoiadores deste mecanismo: vinte e dois Estados de vinte e oito realizaram a declaração unilateral. Das nove declarações a partir do ano 2000, cinco são de Estados membros da União

²² O artigo 27, parágrafo 2, prevê que *"Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of the present Convention which cannot be settled through negotiation within six months shall, at the request of any of those States Parties, be submitted to arbitration. If, six months after the date of the request for arbitration, those States Parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any of those States Parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in accordance with the Statute of the Court"*. O parágrafo 3 precisa que *"Each State Party may, at the time of signature, ratification, acceptance or approval of, or accession to, the present Convention, declare that it does not consider itself bound by paragraph 2. The other States Parties shall not be bound by paragraph 2 with respect to any State Party which has made such a declaration"*.

Europeia²³. Restam ainda, todavia, numerosos Estados politicamente e economicamente “importantes” que não realizaram a declaração. O Brasil, por exemplo, aceitou a jurisdição da Corte Internacional por um período de cinco anos a partir de 1948 e não renovou a declaração²⁴. Para um exemplo mais claro, basta pensar que entre os membros permanentes do Conselho de Segurança, somente o Reino Unido fez a declaração. E não só: também os Estados Unidos, que realizaram a declaração, limitaram a competência da Corte através da adoção de numerosas reservas antes de retirá-la completamente em 1985. Sobre este ponto, todavia, parece emergir uma tendência de limitar o número de reservas. Das dezessete declarações realizadas a partir de 2000, algumas das quais em substituição a precedentes declarações, somente uma, a do Djibuti, contém reservas que, por conta do número e das dimensões, reduzem a poucas as possibilidades de acionar o uso da competência obrigatória da Corte. As declarações de dois Estados, Timor Leste e Dominica, não possuem reservas, enquanto que a declaração da Irlanda subtrai da competência obrigatória da Corte somente as controvérsias com o Reino Unido. Examinando as outras declarações, pode-se identificar como alguns tipos de reservas não parecem despertar o interesse dos Estados. Desde a reserva feita pelo Djibuti, nenhuma declaração contém a assim chamada reserva sobre tratados multilaterais, através da qual, ao menos segundo uma das diversas variantes, em caso de controvérsia sobre a interpretação ou aplicação de um tratado multilateral, a competência

²³ Eslováquia (2004), Alemanha (2008), Irlanda (2011), Lituânia (2012) e Itália (2014).

²⁴ United Nations Treaties Series, Treaty Number I:237, v. 15, p. 221.

da Corte subsiste somente se todos os Estados parte do tratado são também partes do procedimento perante a Corte. Parece também em declínio a reserva que exclui da competência da Corte as controvérsias sobre questões que entrariam na jurisdição interna do Estado: tal reserva aparece somente nas declarações da Costa do Marfim, Chipre, Djibuti e Eslováquia.

Sempre em relação ao posicionamento dos Estados quanto à possibilidade de submeter controvérsias à Corte, outro sinal, talvez mais preocupante que aquele indicado em precedência, constitui-se o exíguo número de casos submetidos na Corte nos últimos 5 anos. Atualmente estão pendentes perante a Corte 12 casos. Este dado não deve, porém, conduzir a equívocos: se se considera que 3 causas – aquelas levadas pelas Ilhas Marshall contra Estados possuidores de armas nucleares – possuem um conteúdo substancialmente idêntico, que 5 causas envolvem o mesmo Estado – a Nicarágua, tradicionalmente um cliente muito ativo da Corte – e que duas causas estão substancialmente paradas por mais de uma década, se compreende que o número de causas pendentes seja em substância limitado. Este dado é ainda mais surpreendente se se considera o crescimento nos últimos anos do número de causas submetidas à arbitragem através da Corte Permanente de Arbitragem. É provavelmente cedo para falar-se de uma inversão da tendência por parte dos Estados ou de uma redescoberta da arbitragem em detrimento da Corte. Todavia, o menor número de casos levados à Corte nos últimos anos introduz uma mudança de perspectiva em relação à tendência que se manifestava a partir do fim dos anos oitenta.

É evidente que esta relutância dos Estados depende, em grande parte, de fatores que fogem do controle da Corte. A Corte não possui muitos instrumentos à própria

disposição para incentivar os Estados a apresentarem-se perante ela. Todavia, alguns instrumentos existem. O principal é aquele que passa por uma modificação e uma adaptação do próprio procedimento e do método de trabalho. Como já ocorrera no final dos anos setenta – época em que o número de casos era excessivamente diminuto – a Corte poderia buscar relançar a própria imagem através de uma incisiva reforma do próprio Regulamento²⁵.

Não pode ser este trabalho veículo de um exame detalhado das questões de procedimento às quais uma alteração no Regulamento possa parecer oportuna. Limitaremos-nos a um único exemplo, relativo aos instrumentos processuais à disposição da Corte quanto esta é chamada a resolver controvérsias que solevam difíceis questões técnico-científicas que impõem um atento e complexo exame dos fatos. Pense-se em controvérsias em matérias ambientais ou controvérsias que possuem como objeto extensas violações de direitos humanos como aquelas que foram verificadas na Bósnia após o período sucessivo ao desmembramento da ex-Iugoslávia.

No que tange à primeira tipologia de controvérsias, pode-se notar como, quando a Corte é chamada a resolver questões técnico-científicas, ela necessita frequentemente do auxílio de peritos. O Estatuto consente a nomeação de peritos próprios, mas a Corte é muito reticente em utilizá-los. Desde sua criação, a Corte apontou peritos somente em 2 casos (*Estreito de Corfu* e *Golfo de Maine*), confiando em regra nos peritos e provas técnicas apresentados pelas partes. Este posicionamento da Corte deveria mudar e, para tanto, poderia ser oportuno introduzir novidades no

²⁵ O último regulamento da Corte foi precisamente adotado em 1978.

plano procedimental. Pode-se pensar, nesse sentido, num uso mais frequente e flexível de experts com base na prática de outros tribunais internacionais (como o Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, por exemplo) ou no uso de assessores²⁶ que oferecessem maior auxílio técnicos aos juízes. Em caso contrário, o risco consiste na possibilidade que as sentenças da Corte em matérias ambientais²⁷ sejam compreendidas como avaliações discricionárias por parte dos juízes que não possuem instrumentos para avaliar os verdadeiros problemas levantados no caso.

Quanto à outra tipologia de controvérsias, a questão é ainda mais delicada. A Corte não parece equipada para decidir casos que necessitam a audiência de centenas de testemunhas, o envio de médicos legais *in locu* ou outros. Diferentemente do que ocorre perante tribunais penais internacionais, o regulamento nada diz quanto ao tema de proteção a testemunhas, oitiva de provas de testemunhas em outras localidades e assim por diante. No momento não são muitos os casos que apresentam este tipo de situação. No caso relativo ao genocídio na Bósnia, a Corte foi muito beneficiada do fato que grande parte das provas tinham já sido colhidas pelo Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. Estas provas foram utilizadas pelas partes e referidas na sentença de 2007. Permanece o fato que a Corte deveria interrogar-se sobre quais soluções adotar quando um novo caso deste tipo fosse submetido a si por Estados.

²⁶ O artigo 30, parágrafo 2, do Estatuto da Corte dispõe que "*The Rules of the Court may provide for assessors to sit with the Court or with any of its chambers, without the right to vote*".

²⁷ Sobre problemas nas controvérsias ambientais perante a Corte e igualmente em outros tribunais, cf. BOYLE, A., HARRISON, J., *Judicial Settlement of International Environmental Disputes: Current Problems. Journal of International Dispute Settlement*, v. 4, n. 2, p.245-276, 2013.

Outras modificações de regras de funcionamento da Corte seriam certamente necessárias. Um meio de aumentar a utilização da Corte seria aquele de consentir o acesso às organizações internacionais. A exclusão de qualquer possibilidade de acesso de organizações internacionais constitui um limite, ora anacrônico, uma “extraordinária anomalia”, para usar a expressão de um ex-Presidente da Corte²⁸. Para remover esta anomalia é necessário modificar o Estatuto e é muito improvável que se consiga encontrar um acordo político para obter este resultado.

3. A Corte Internacional de Justiça como um Órgão da ONU

A orgânica relação entre a CIJ e a ONU se manifesta em diversos dispositivos do Estatuto: o procedimento de eleição dos juízes (artigos 4º-12, Estatuto), as despesas de funcionamento (artigo 33), a determinação dos critérios para o exercício da jurisdição a respeito de Estados que não são membros da Organização (artigo 35), a indicação dos sujeitos habilitados a requerer Opiniões Consultivas (artigo 65) e o procedimento para emendas ao Estatuto (artigo 69).

Em correspondência, diversos são os artigos da Carta que posicionam a Corte no interior da estrutura da ONU, cuja função vem prevista enquanto “principal órgão judiciário” da Organização entre os seis principais órgãos (artigos 7 e 92), determinando-lhe a correspondência de membros entre a Organização e a Corte (artigo 93), a obrigatoriedade das sentenças da Corte e sua execução (artigo 94) e estabelecendo quais órgãos da Organização podem requerer opiniões consultivas (artigo 96).

²⁸ JENNINGS, R. The International Court of Justice at Fifty. *American Journal of International Law*, 89, 1995, p. 504.

Entre os seis órgãos principais da Organização (artigo 7), a CIJ vem inserida como o principal órgão “judiciário” (artigo 92). Isto significa que as funções exercidas pela Corte distinguem-se daquelas de caráter predominantemente político destinadas a outros órgãos²⁹. Todavia, tal disposição não cria uma hierarquia entre os órgãos da Organização³⁰. A principal consequência do fato da Corte ser um órgão judiciário consiste numa relação de independência da CIJ em relação aos demais principais órgãos da Organização³¹. Nesse sentir, alguns são os elementos que indicam esta relativa autonomia da Corte: suas funções são regidas por um Estatuto próprio e não apenas pela Carta das Nações Unidas; o já referenciado fato do Estatuto ser distinto da Carta, embora dotado de igual valor normativo; o fato dos juízes da Corte não serem representantes dos Estados, mas sim “um corpo de juízes independentes” (artigo 2º do Estatuto); e ademais, ser a Corte a aceitar ou não o pedido de emissão de uma Opinião Consultiva. Quanto a este último elemento, a Corte presta cuidadosa atenção à necessidade de proteger sua integridade enquanto instituição judicial e ao mesmo tempo sua função enquanto principal órgão da ONU. Nesse sentido, analisando a questão de sua discricionariedade para oferecer uma

²⁹ CRAWFORD, J.; GRANT, T. International Court of Justice. In: WEISS, T. G.; DAWS, S. *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 203. Sobre a questão cf. TOMKA, P. Article 92. In: COT, J.P.; PELLET, A.; FORTEAU, M. (Eds.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*. 3. ed. Paris: Editora Economica, 2005.

³⁰ PAULUS, A., LIPPOLD, M. Article 7. In: SIMMA, B. KHAN, D., NOLTE, G., PAULUS, A. (Eds.) *The Charter of the United Nations: A Commentary*. v. I. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 392.

³¹ SCHWEBEL, S.M. Relations between the International Court of Justice and the United Nations. Collectif. *Melanges Michel Virally - Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*, 1991. p. 431-443. Igualmente JENNINGS, R.; HIGGINS, R. Op. cit., p. 56.

opinião consultiva na questão sobre a *Legalidade da Declaração de Independência de Kosovo*, a Corte pontuou que:

A descrição sobre responder ou não a um pedido de opinião consultiva existe para proteger a integridade da função judicial da Corte e sua natureza como principal órgão das Nações Unidas. A Corte, contudo, é consciente do fato que sua resposta à uma opinião consultiva representa sua participação nas atividades da Organização e, em princípio, não deveria ser recusada³².

Na “*Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels*”, adotada em 24 de setembro de 2012, os Estados membros da ONU “*recognize the positive contribution of the International Court of Justice, the principal judicial organ of the United Nations, including in adjudicating disputes among States, and the value of its work for the promotion of the rule of law*” e “*recall the ability of the relevant organs of the United Nations to request advisory opinions from the International Court of Justice*”³³. Na prática, todavia, este reconhecimento da importância do papel da Corte nem sempre vem traduzido em uma ação concreta dos órgãos políticos da ONU dirigida a favorecer o recurso dos Estados à Corte ou a tornar mais efetivo a intervenção da Corte na solução de controvérsias. Sob este aspecto, existem margens para reforçar a cooperação entre os órgãos políticos e a Corte, sobretudo entre o Conselho de Segurança e a Corte.

³² *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2010, parágrafo 29. p. 416.

³³ Cf. UN Doc A/RES/67/1/, parágrafo 31.

O Conselho de Segurança possui importante função no que se refere à atividade da CIJ. No interior da arquitetura anteriormente mencionada, que prevê íntima ligação entre os órgãos da ONU e a CIJ, dois são os dispositivos da Carta que coligam a Corte ao Conselho de Segurança.

Em se referenciando à função principal do Conselho de Segurança na resolução de controvérsias, o parágrafo 3º do artigo 36 da Carta das Nações Unidas estabelece que o Conselho, ao fazer recomendações para colocar fim a uma controvérsia, deverá levar em consideração o fato que controvérsias jurídicas devem ser submetidas à CIJ. Tal artigo, porém, não cria uma necessária obrigação ao Conselho de submeter as controvérsias à Corte, o que vem confirmado pela rara prática relativa a este dispositivo, ainda que diversas controvérsias de natureza jurídica tenham sido originadas desde a fundação da ONU³⁴. Com efeito, até hoje somente o caso *Corfu Channel* foi submetido à CIJ tendo como base o artigo 36 (3) da Carta.

Tal fato ocorreu porque o Conselho entendeu que a controvérsia entre Reino Unido e Albânia não era meramente política, fazendo-se necessária uma apuração detalhada dos fatos, motivo que levou à “recomendação” às partes de submeter a questão à Corte³⁵. Não há dúvida que esta recomendação não possui o efeito de conferir uma competência obrigatória da Corte em relação a uma controvérsia. Como a própria Corte observou “*the Charter contains*

³⁴ GIEGERICH, T. Article 36. In: In: SIMMA, B. KHAN, D., NOLTE, G., PAULUS, A. (Eds.). Op. cit., p. 1138.

³⁵ Cf. S/RES/22 (1947). Resolução 22 do Conselho de Segurança da ONU, 9 de Abril de 1947. Sobre a questão cf. DISTEFANO, G.; HENRY, E. The International Court of Justice and the Security Council: disentangling Themis from Ares. In: BANNELIER, K., CHRISTAKIS, T., HEATHCOTE, S. (Eds.). *The ICJ and Evolution of International Law: the enduring impact of the Corfu Channel case*. London: Routledge, 2012. p.64-65.

*no specific provision of itself conferring compulsory jurisdiction on the Court. In particular, there is no such provision in Articles 1, paragraph 1, 2, paragraphs 3 and 4, 33, 36, paragraph 3 and 92 of the Charter*³⁶. Todavia, como foi notado recentemente por um autor, *“the application of this article deserves to be enhanced so as to allow the ICJ to play a more significant role in the peaceful settlement of disputes”*³⁷. Neste aspecto, não é suficiente que o Conselho insira nas suas resoluções convites genéricos aos Estados de direcionarem-se à Corte, como até então aconteceu. O Conselho deve sobretudo interrogar-se sobre a oportunidade de recomendar específicas controvérsias à Corte. Uma recomendação em tal sentido por parte do Conselho é efetivamente destinada a criar uma notável pressão sobre as partes na controvérsia para que tomem o “caminho de Haia” para encontrar uma solução.

O segundo dispositivo conectando Corte e Conselho de Segurança refere-se à execução das sentenças da CIJ. Através do 2º parágrafo do artigo 94 da Carta, ante o não cumprimento das obrigações prescritas numa sentença da Corte por uma das partes, a outra parte poderá recorrer ao Conselho de Segurança. O Conselho de Segurança, então, se julgar necessário, poderá fazer recomendações ou decidir quais medidas devem ser tomadas para efetivar o cumprimento da sentença. É de exclusiva liberalidade do Conselho de Segurança a decisão de agir em relação ao não cumprimento da sentença por uma das partes. Interessante notar que a redação do artigo 94 prescreve um direito dire-

³⁶ *Aerial Incident of 10 August 1999 (Pakistan v. India)*, Jurisdiction of the Court, Judgment, ICJ Reports 2000, p. 33, parágrafo 48.

³⁷ KRARI-LAHYA, Chehrazad. Cooperation and competition between the International Court of Justice and the Security Council. In: GAJA, G.; GROTE STOUTENBURG, J. (Orgs.). *Enhancing the Rule of Law through the International Court of Justice*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2014. p. 61.

to da outra parte na controvérsia de agir perante o Conselho, não sendo, portanto, permitido a um terceiro requerer a execução. Em teoria, um Estado terceiro poderia trazer o assunto do não cumprimento de uma sentença à atenção do Conselho ou da Assembleia Geral (artigos 34 e 35 Carta das Nações Unidas), mas somente se esta questão pudes-se causar uma fricção entre as partes ou, de maneira mais intensa, uma ameaça à paz ou segurança internacionais. O artigo 94 (2) constitui-se, portanto, uma maneira autônoma de ativação do Conselho de Segurança em virtude de uma ameaça à paz e seguranças internacionais com base no não cumprimento de uma sentença da Corte³⁸.

O único caso em que o artigo 94 (2) foi acionado refere-se ao caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, entre Estados Unidos e Nicarágua. Ignorando a disposição da Carta que prevê que um membro do Conselho de Segurança deve abster-se de votar numa controvérsia em que é parte (artigo 27 (3) da Carta), os Estados Unidos vetou a proposta de resolução que requeria o cumprimento da sentença³⁹. Uma intervenção do Conselho de Segurança em casos de não execução de uma sentença contribui evidentemente a tornar mais efetiva a ação da Corte. É desejável, portanto, que este poder venha realmente exercitado. De resto, por mais que sejam raros, não faltam casos de não execução também na práxis mais recente.

A exigência de reforçar a cooperação entre o Conselho de Segurança e a Corte foi também recentemente reafirmada por um ex Presidente da Corte, Hisashi Owada. Em discurso emitido em 2011 perante o Conselho de Segurança, ele observa que:

³⁸ OELLERS-FRAHM, K. Article 94. In: ZIMMERMANN, A.; TOMUSCHAT, C.; OELLERS-FRAHM (Orgs.). Op. cit., p.196.

³⁹ S/PV.2718, 28 de Outubro de 1986, p. 51 (UN Doc. S/18428).

Notwithstanding the difference in the actions taken by the two organs due to the different functions to be played by them respectively, the case demonstrates the importance of maintaining an organic link of co-ordination and co-operation between us the two principal organs of the United Nations, working in the field of preservation of peace and stability. A greater understanding by the Security Council of the potential of the International Court of Justice and a greater degree of such organic co-operation in this field, including an effective use of Article 36, paragraph 3 and Article 94, paragraph 2, of the Charter will, in my humble submission, prove to be extremely useful. This would contribute greatly in enabling the Court to carry out its effective judicial resolution of the disputes in international relations⁴⁰.

Uma maior cooperação entre estes dois órgãos pode servir a evitar o risco de que, em relação a uma mesma situação, cada órgão chegue a conclusões distintas quanto à conduta que os Estados interessados devam adotar. Tal eventualidade não pode ser excluída: pense-se no caso de uma controvérsia em relação à qual a Corte, através da adoção de medidas cautelares, impõe às partes a obrigação de adotar certa conduta que não é completamente compatível com a conduta imposta pelo Conselho com base em uma decisão adotada com força no Capítulo VII da Carta. Na prática recente da Corte não faltam exemplos de situações nas quais a Corte foi chamada a indicar medidas cautelares para prevenir o agravamento de uma controvérsia que tinha sido submetida contemporaneamente à atenção do Conselho de Segurança⁴¹. Propriamente para aumentar

⁴⁰ Discurso feito ao Conselho de Segurança pelo Presidente da Corte Internacional de Justiça, S.E. Hisashi Owada, 25 de Outubro de 2011.

⁴¹ Para um exame desta prática, cf. GAJA, G., Preventing conflicts between the court's orders on provisional measures and Security Council resolutions, in GAJA, G.; GROTE STOUTENBURG, J., (Orgs.). Op. cit., p. 89-91.

a cooperação a fim de evitar situações deste tipo, algumas propostas foram avançadas, como a de concluir um acordo entre os dois órgãos com a finalidade de “*provide for an opportunity for each organ to suggest the measures adopted by the other organ be reconsidered in the light of its observations*” ou de modificar o regulamento da Corte de maneira a permitir o Conselho de Segurança de requerer uma mudança de medidas cautelares adotadas previamente pela Corte⁴².

Por fim, ocorre assinalar o substancial desinteresse do Conselho de Segurança em relação à possibilidade de requisitar uma Opinião consultiva da Corte. Nos setenta anos da ONU somente uma Opinião – a de 1971 relativa à situação na Namíbia⁴³ – foi emitida em resposta a uma solicitação do Conselho. Também neste terreno um maior envolvimento da Corte na ação do Conselho poderia contribuir a aumentar a legitimação de um órgão que muito frequentemente é percebido como um instrumento nas mãos desta ou daquela potência.

4. A Corte como o “principal” órgão judiciário

O artigo 92 da Carta define a Corte como o órgão judiciário “principal”. A Carta não prevê outros, mas não exclui que novos órgãos judiciários possam ser instituídos. Com efeito, isto é exatamente o que ocorreu. Já em 1949, a Assembleia Geral instituía o Tribunal Administrativo da ONU para resolver as controvérsias entre a Organização e os seus funcionários. Em 1993 o Conselho de Segurança, mediante uma resolução adotada com fundamento no Ca-

⁴² Ibid, p. 92.

⁴³ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p.16-66.

pítulo VII da Carta, instituiu o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia (TPIExI)⁴⁴. Do mesmo modo, no ano seguinte o Conselho instituiu o Tribunal Penal Internacional para Ruanda⁴⁵. Ao longo do tempo, o Conselho promoveu também a criação de outros tribunais penais, os assim chamados tribunais híbridos. O mais recente deles é o Tribunal Especial para o Líbano, criado em 2009.

O processo de progressiva ampliação do número de tribunais internacionais não toca somente o espaço jurídico da ONU. A partir da primeira metade dos anos noventa assistiu-se a um processo de progressiva “jurisdicionalização” da sociedade internacional através da criação de numerosos tribunais internacionais⁴⁶. Tratam-se de tribunais competentes a resolver controvérsias entre Estados ou entre Estados e indivíduos em diversas áreas, do direito do mar aos direitos humanos, do comércio internacional aos investimentos. No que tange a estes tribunais, um traço distintivo da Corte continua a ser representado no fato que a sua autoridade não é baseada em sua competência de solucionar disputas em uma área particular do Direito

⁴⁴ Cf. Resolução 827 (1993).

⁴⁵ Cf. Resolução 955 (1994).

⁴⁶ Para exemplificar, pode-se citar: Corte Europeia de Justiça em 1988; Órgão de Solução de Controvérsias da OMC em 1994; Tribunal de Justiça Andino de 1996; Corte Europeia de Direitos Humanos em 1998; Corte Interamericana de Direitos Humanos em 2001; Órgão de Solução de Controvérsias do Mercosul em 2002. Isto sem desconsiderar as Cortes Internacionais Criminais, com especial atenção à Corte Penal Internacional de 2002. Para uma análise das jurisdições internacionais permanentes, cf. ROMANO, Cesare P. R. *A Taxonomy of International Rule of Law Institutions*. *Journal of International Dispute Settlement*, v 2, p. 241-77, 2011 e ROMANO, C.; ALTER, K.; SHANY, Y. (Orgs.). *The Oxford University Press Handbook of International Adjudication*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Internacional. A CIJ é um tribunal internacional dotada de uma competência “geral” para solucionar quaisquer tipos de disputas jurídicas. A CIJ deduz sua autoridade não de sua *expertise* setorial num determinado campo do Direito Internacional, mas sim de sua competência geral.

Muito se discutiu nos últimos anos sobre qual possa ser o impacto no papel da Corte em relação a este fenômeno, que alguns definiram, como um termo vagamente negativo, de “proliferação” de tribunais internacionais⁴⁷. Alguns sustentaram que esta proliferação teria produzido uma redução do número de casos submetidos à Corte. Trata-se todavia de uma tese difícil de ser partilhada. Em primeiro lugar, alguns destes tribunais se ocupam de controvérsias que são excluídas da competência da Corte – como, por exemplo, as controvérsias que opõem um indivíduo a um Estado. De forma mais geral, pode-se contrariamente sustentar que este processo de progressivo aumento do número de tribunais possa favorecer um maior uso da Corte. Como apontado por um ex-Presidente da Corte, Stephen Schwebel,

⁴⁷ Sobre o fenômeno da multiplicação e suas consequências no sistema judiciário internacional, cf. ABI-SAAB, G. *La métamorphose de la fonction juridictionnelle internationale*. In: ALLAND, D. et al. (Orgs.). *Unité et diversité du droit international: Ecrits en l'honneur du professeur Pierre-Marie Dupuy*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2014, p.377-398. Sobre os possíveis problemas decorrentes deste fenômeno, cf. CHARNEY, J. I. *Is international law threatened by multiple international tribunals?*. *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 271, 1998, p. 101-382.; BEDJAOUI, M. *La multiplication des tribunaux internationaux ou la bonne fortune du droit des gens*. SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Colloque de Lille - La juridictionnalisation du droit international*. Paris: Pedone, 2003. p. 529-545 e HIGGINS, R. *A Babel of Judicial Voices? Ruminations from the Bench*. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 55, n. 4, 2006, p. 791-804.

*a greater range of international legal fora is likely to mean that more disputes are submitted to international judicial settlement. The more international adjudication there is, the more there is likely to be; the “judicial habit” may stimulate healthy imitation*⁴⁸.

Uma proliferação de tribunais internacionais em ausência de um mecanismo de coordenação aumenta sem dúvida o risco de interpretações divergentes do direito. Neste sentido, ao fenômeno da proliferação é por muitos associado àquele da fragmentação do Direito Internacional. Na sociedade internacional contemporânea, este risco é em grande parte atenuado pelo fato que muitos tribunais tendem a atribuir autoridade à jurisprudência da Corte, alinhando-se em geral às interpretações do direito pela Corte propostas. Trata-se de uma espécie de espontâneo reconhecimento do papel de órgão judiciário “principal” desempenhado pela Corte, reconhecimento que advém também de tribunais que operam fora do sistema da ONU⁴⁹.

Todavia, não sempre os tribunais internacionais seguem a jurisprudência da Corte. Neste sentido, o contraste jurisprudencial mais célebre é a contraposição das posições da CIJ com o TPIExI em relação ao grau de controle necessário para poder atribuir a um Estado a conduta de grupos armados de indivíduos que são ligados a um Estado por uma relação de fato. É amplamente notório que em 1999 o TPIExI

⁴⁸ *Address to the Plenary session of the General Assembly of the United Nations by Judge Stephen M. Schwebel President of the International Court of Justice*, 26 October 1999.

⁴⁹ Para a importância atribuída à jurisprudência da Corte pelos tribunais ICSID, cf. PELLET, A. *La jurisprudence de la Cour internationale de Justice dans les sentences CIRDI – Lalive Lecture*, 5 juin 2013. *Journal du Droit International*, 1, jan. 2014. p. 5-32.

contestou a correspondência no Direito Internacional geral do critério de “controle efetivo” utilizado pela Corte na sentença de 1986 no caso das *Atividades Militares e Paramilitares dos Estados Unidos na Nicarágua*⁵⁰. A este critério o TPIExI havia contraposto o critério do “controle global”⁵¹ presente no caso *Tadić*. A questão reapresentou-se sucessivamente perante a Corte, a qual não deixou de criticar o critério elaborado pelo TPIExI sustentando que este não correspondia ao Direito Internacional geral⁵². O contraste jurisprudencial entre CIJ e TPIExI deu vida a um intenso debate, também no interior da Corte, sobre os riscos derivantes do fenômeno da proliferação e sobre os mecanismos para evitar tais conflitos. Uma proposta foi formulada a este respeito pelo Presidente Schwebel, na opinião do qual:

*In order to minimize such possibility as may occur of significant conflicting interpretations of international law, there might be virtue in enabling other international tribunals to request advisory opinions of the International Court of Justice on issues of international law that arise in cases before those tribunals that are of importance to the unity of international law*⁵³.

⁵⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, ICJ. Reports 1986, p. 64, parágrafos 105–115

⁵¹ INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAV. *Appeals Chamber, Tadić*, 15 July 1999 (Case no. IT-94-1-A).

⁵² *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, ICJ Reports 2007, p. 206. Sobre esta questão, cf. CASSESE, A. The Nicaragua and Tadić Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia. *European Journal of International Law*, v. 18, 2007, p. 649 ss.

⁵³ Discurso endereçado à Sessão Plenária da Assembleia Geral da ONU pelo juiz Stephen M. Schwebel, Presidente da Corte Internacional de Justiça, 26 de Outubro de 1999.

Na última década, contudo, o temor derivante da contestação da autoridade da Corte em razão da proliferação dos tribunais redimensionou-se notavelmente. É significativa nesse sentido a tomada de posição de outra Presidente da Corte, Rosalyn Higgins, em um discurso de 2006:

This growth in the number of new courts and tribunals has generated a certain concern about the potential for a lack of consistency in the enunciation of legal norms and the attendant risk of fragmentation. Yet these concerns have not proved significant. The general picture has been one of these courts seeing the necessity of locating themselves within the embrace of general international law. The authoritative nature of ICJ judgments is widely acknowledged. It has been gratifying for the International Court to see that these newer courts and tribunals have regularly referred, often in a manner essential to their legal reasoning, to judgments of the ICJ with respect to questions of international law and procedure⁵⁴.

Uma das consequências mais interessantes que esta proliferação produziu na abordagem da Corte é que, a partir substancialmente de 2004, cada vez mais frequentemente a Corte tende a fazer referência à jurisprudência de outros tribunais em seus próprios pronunciamentos. A Corte aparece hoje aberta ao diálogo com outras jurisdições. A novidade possui certo relevo. No passado a Corte raramente invocava o posicionamento de outros tribunais. Em um discurso feito em 2000, o então Presidente da Corte, Gilbert Guillaume, indicava que, levando em consideração tanto da Corte Permanente quanto da atual Corte, se

⁵⁴ Discurso endereçado à Sessão Plenária da Assembleia Geral da ONU pela juíza Rosalyn Higgins, Presidente da Corte Internacional de Justiça, 26 de Outubro de 2006.

podia contar no máximo 15 casos⁵⁵. Hoje, porém, a Corte invoca frequentemente os pronunciamentos de outros tribunais internacionais seja com a finalidade de verificar a existência de certos fatos (como no caso do uso pela Corte da jurisprudência do TPIExI nas controvérsias entre Bósnia e Sérvia e entre Croácia e Sérvia), seja para confirmar a interpretação de um certo tratado, seja para confirmar a existência de um princípio geral.

Certamente, esta mudança de abordagem pode ser explicada pelo desejo da Corte de se mostrar aberta ao diálogo com outras jurisdições. Pode-se por outro lado notar que quando ela faz referência a decisões de outras jurisdições, a Corte se preocupa frequentemente em justificar esta referência. A Corte nos explica, portanto, qual é o valor que ela atribui às decisões emitidas por certa jurisdição. Ela nos explica qual o motivo pelo qual ela atribui importância à jurisprudência de um tribunal ou a razão pela qual as decisões emanadas por um tribunal sobre certa questão de direito não merecem a mesma atenção que outras decisões emanadas por outro tribunal. Agindo desta forma, a Corte chega substancialmente a estabelecer verdadeiros critérios para a avaliação da autoridade das decisões emanadas por outras jurisdições.

Dois exemplos podem ser mencionados. Na sentença de mérito do caso *Diallo* a Corte se pronunciou sobre o valor a ser atribuído à prática do Comitê de Direitos Humanos a fim de interpretação do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. A Corte observou que:

⁵⁵ Discurso endereçado à Sessão Plenária da Assembleia Geral da ONU pelo juiz Stephen Gilbert Guillaume, Presidente da Corte Internacional de Justiça, 26 de Outubro de 2000.

Although the Court is in no way obliged, in the exercise of its judicial functions, to model its own interpretation of the Covenant on that of the Committee, it believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that treaty⁵⁶.

Esta indicação é particularmente interessante porque ela é suscetível de ser aplicada de maneira geral na avaliação da autoridade a ser atribuída às decisões de todos os órgãos quase-jurisdicionais deste tipo.

O segundo exemplo se extrai da sentença da Corte de 2007 no caso *Genocídio Bósnio*. Como é notório, a Corte, por um lado, atribuiu

the utmost importance to the factual and legal findings made by the ICTY in ruling on the criminal liability of the accused before it and, in the present case, the Court takes fullest account of the ICTY's trial and appellate judgments dealing with the events underlying the dispute.

Por outro lado, ela observou que

the situation is not the same for positions adopted by the ICTY on issues of general international law which do not lie within the specific purview of its jurisdiction and, moreover, the resolution of which is not always necessary for deciding the criminal cases before it⁵⁷.

⁵⁶ *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, Judgment 30 November 2010, ICJ Reports 2010, p. 639, parágrafo 66.

⁵⁷ *Case Concerning the Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, ICJ Reports 2007, p. 206, parágrafo 403. Sobre esta decisão, cf. CANNIZZARO, E. Interconnecting International Jurisdictions: A Contribution from the Genocide Decision of the ICJ (Bosnia Herzegovina c. Serbia e Montenegro). *European Journal of Legal Studies*, v. 1, 1, 2007, p. 1-21.

Aqui a Corte estabeleceu um critério geral que se relaciona à identificação do “*specific purview of its jurisdiction*” de cada tribunal. No caso em espécie, a Corte utilizou este critério para justificar sua negativa de aplicar a regra do controle global em matéria de atribuição do fato ilícito, utilizado pelo TPIExI no caso *Tadić*.

A impressão que se extrai desta jurisprudência da Corte é que a Corte não está somente interessada em estabelecer um diálogo com outras jurisdições internacionais. Ela está interessada em fixar as regras deste diálogo⁵⁸. A Corte não se limita a fazer referência a decisões emanadas por outras jurisdições. Ela se preocupa em precisar qual é a autoridade das decisões emitidas por outras jurisdições em relação à diferentes questões do Direito Internacional. Em outras palavras, o posicionamento da Corte permanece aquele de um juiz aberto ao diálogo. Ao mesmo tempo, a Corte parece preocupada em querer garantir o próprio papel de órgão judiciário principal da ONU e põe limites à possibilidade de levar em consideração a jurisprudência de outros tribunais.

Conclusão

Em seus pouco mais de 70 anos de existência, a CIJ desempenhou importante papel na comunidade internacional na qualidade de principal órgão judiciário da ONU. Ao longo deste arco temporal a Corte se pronunciou so-

⁵⁸ Cf. TAMS, C. J. The World Court's role in the international law-making process. In: DELBRÜCK, J., HEINZ, U., ODENDAHL, K., MATZ-LÜCK, N. and VON ARNAULD, A. (Eds.). *Aus Kiel in die Welt: Kiel's Contribution to International Law. Essays in Honour of the 100th Anniversary of the Walther Schücking Institute for International Law*. Berlin: Duncker und Humblot, 2014. p. 139-163.

bre mais de uma centena de controvérsias entre Estados e emitiu importantes opiniões consultivas esclarecendo não apenas o direito da Organização, mas igualmente o Direito Internacional geral. Permanece, portanto, ainda verdade o que escrevia o professor Abi-Saab na ocasião do aniversário de 50 anos da Corte: a Corte exerceu uma função significativa na “governança mundial”⁵⁹, especialmente em sua função de solução pacífica de controvérsias, realizando, desta maneira, um dos principais objetivos da ONU que é a “manutenção da paz e segurança internacionais”. A função mais significativa que a Corte desempenha todavia, como já mencionado, não é tanto a solução de controvérsias – em respeito à qual permanece a resistência dos Estados de submeter-se ao juízo da Corte – mas sim na identificação do Direito Internacional. A autoridade da Corte na identificação e na interpretação das regras que disciplinam as relações internacionais permitiu a ela de contribuir de modo relevante à afirmação da *rule of law* nas relações internacionais.

Obviamente, a justiça administrada pela Corte encontra ainda hoje um limite no fato que a Corte é chamada a resolver somente um tipo de controvérsias: as controvérsias entre Estados. A importância atribuída à dimensão interestatal na atividade da Corte pode talvez hoje parecer anacrônica. De resto, ela é consequência de uma escolha que foi tomada há quase cem anos e reflete o caráter próprio do Direito Internacional de uma época. Se for verdade que o Direito Internacional volta-se cada vez mais aos indivíduos,

⁵⁹ ABI-SAAB, G. The International Court as a world court. In: LOWE, V.; FITZMAURICE, M. (Orgs.). *Fifty Years of the International Court of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 14.

o acesso de indivíduos à justiça passa hoje por canais diversos daqueles representados pelo órgão judiciário principal da ONU. Este acesso acontece sobretudo através dos tribunais internacionais ou órgãos quase jurisdicionais em matéria de direitos humanos ou através das ações fundamentais de tribunais internos. Isto não significa, porém, que a Corte não possua um papel importante em fazer avançar a tutela da pessoa humana no plano do Direito Internacional. Nas palavras do juiz Antônio Augusto Cançado Trindade

Even if the mechanism of dispute-settlement by the ICJ remains strictly or exclusively inter-State, the substance of those disputes or issues brought before the Court pertains also to the human person [...]. The truth is that the strictly inter-State outlook has an ideological content, is a product of its time, a time long past. In these more recent decisions (1999-2013), the ICJ has at times rightly endeavored to overcome that outlook, so as to face the new challenges of our times, brought before it in the contentious cases and requests of advisory opinions it has been seized of⁶⁰.

É provável que esta dimensão ligada à tutela dos direitos da pessoa humana terá um espaço sempre mais amplo nas futuras controvérsias e pedidos de opinião consultiva levados à Corte. Este fato talvez devesse encorajar, mesmo nos restritos limites permitidos pelo Estatuto, uma adequação do procedimento para permitir que os indivíduos possam encontrar um modo de fazer ouvir suas próprias vozes pela Corte.

⁶⁰ CANÇADO TRINDADE, A. A., Reflections on a Century of International Justice and Prospects for the Future, in GAJA, G.; GROTE STOUTENBURG, J. Op. cit., p. 10.

Referências

ABI-SAAB, G. La métamorphose de la fonction juridictionnelle internationale. In: ALLAND, D. et al (Orgs.). *Unité et diversité du droit international: Ecrits en l'honneur du professeur Pierre-Marie Dupuy*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2014.

_____. The International Court as a world court. In: LOWE, V.; FITZMAURICE, M. (Orgs.). *Fifty Years of the International Court of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ARNOLDSON, K.P. *Pax Mundi: A concise account of the progress of the movement for peace by means of arbitration, neutralization, international law and disarmament*. London: Swan Sonnenschein & Co, 1892.

BEDJAOUÏ, M. La multiplication des tribunaux internationaux ou la bonne fortune du droit des gens. In: SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL. *Colloque de Lille - La juridictionnalisation du droit international*. Pedone: Paris, 2003.

BRANT, L. N. C. *A autoridade da coisa julgada no direito internacional público*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BROWN, P.M. *International Realities*. New York: Charles Scribner's Sons, 1917.

CANÇADO TRINDADE, A.A. Reflections on a Century of International Justice and Prospects for the Future. In: GAJA, G.; GROTE STOUTENBURG, J. (Orgs.). *Enhancing the Rule of Law through the International Court of Justice* Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2014.

CANNIZZARO, E. Interconnecting International Jurisdictions: A Contribution from the Genocide Decision of the ICJ (Bosnia Herzegovina c. Serbia e Montenegro). *European Journal of Legal Studies*, v. 1, 1, p. 1-21, 2007.

CANSACCHI, G. Identità e non continuità fra la Corte Permanente di Giustizia Internazionale e la Corte Internazionale di Giustizia. *Comunicazioni e Studi*, v. 14, 1975.

CARD, E. R. *L'arbitrage international dans le passé, le présent et l'avenir*, Paris: A. Durand et Pedone-Lauriel Editeurs, 1877.

CASSESE, A. The Nicaragua and Tadić Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia. *European Journal of International Law*, v. 18, 4, p. 649-668, 2007.

CHARNEY, J. I. Is international law threatened by multiple international tribunals?. *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, 271, 1998.

COHEN, H. International Precedent and the Practice of International Law. In: HELFAND, M. A. (Ed.). *Negotiating State and Non-State Law: The Challenge of Global and Local Legal Pluralism*. Boston: Cambridge University Press, 2015.

CONDORELLI, L. L'autorité de la décision des juridictions internationales permanentes. In: Id. (Org.) *L'optimisme de la raison*. Paris: Pedone, 2014.

CRAWFORD, J.; GRANT, T. International Court of Justice. In: WEISS, T. G.; DAWS, S. (Eds.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

DISTEFANO, G.; HENRY, E. The International Court of Justice and the Security Council: disentangling Themis from Ares. In: BANNELIER, K., CHRISTAKIS, T., HEATHCOTE, S. (Eds.). *The ICJ and Evolution of International Law: the enduring impact of the Corfu Channel case*. London: Routledge, 2012.

DREYFUS, F. *L'Arbitrage international*. Paris: Calmann Lévy Éditeur, 1892.

FITZMAURICE, M.; TAMS, C.J. (Orgs.). *Legacies of the Permanent Court of International Justice*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2013.

FORLATI, S. *The International Court of Justice: An Arbitral Tribunal or a Judicial Body?*. New York: Springer, 2014.

GAJA, G. Preventing conflicts between the court's orders on provisional measures and Security Council resolutions. In: GAJA, G.; GROTE STOUTENBURG, J. (Orgs.). *Enhancing the Rule of Law through the International Court of Justice*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2014.

GAJA, G.; GROTE STOUTENBURG, J. (Orgs.). *Enhancing the Rule of Law through the International Court of Justice*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2014.

GALINDO, G. R. B, A paz (ainda) pela jurisdição compulsória?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 2, p. 82-98, jul/dec. 2014.

GIEGERICH, T. Article 36. In: SIMMA, B. KHAN, D., NOLTE, G., PAULUS, A. (Eds.). *The Charter of the United Nations: A Commentary*. v. I. Oxford: Oxford University Press, 2012.

GOWLLAND-DEBBAS, V. Article 1. In: ZIMMERMANN, A.; TOMUSCHAT, C.; OELLERS-FRAHM (Org.) *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

GUILLAUME, G. The Use of Precedent by International Judges and Arbitrators. *Journal of International Dispute Settlement*, v. 2, n. 1, p. 5-23, 2011.

HARRISON, J. Judicial Settlement of International Environmental Disputes: Current Problems. *Journal of International Dispute Settlement*, v. 4, n. 2, p.245-276, 2013.

HERNANDEZ, G.I. *The International Court of Justice and the Judicial Function*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HIGGINS, R. A Babel of Judicial Voices? Ruminations from the Bench. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 55, n. 4, p. 791-804, 2006.

HOIJER, O. *La Solution Pacifique des Litiges Internationaux*. Paris: Editions Spes, 1925.

HUDSON, Manley O. *The Permanent Court of International Justice 1920-1942*. New York: The Macmillan Company, 1943.

JENNINGS, R. The International Court of Justice at Fifty. *American Journal of International Law*, 89, p. 493 e ss. 1995.

JENNINGS, R.; HIGGINS, R. General Introduction. In: ZIMMERMANN, A.; TOMUSCHAT, C.; OELLERS-FRAHM (Orgs.). *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

KOLB, R. *The International Court of Justice*. Oxford: Hart Publishing, 2013.

KRARI-LAHYA, Chehrazad. Cooperation and competition between the International Court of Justice and the Security Council. In: GAJA, G.; GROTE STOUTENBURG, J. (Orgs.). *Enhancing the Rule of Law through the International Court of Justice*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, 2014.

LAUTERPACHT, H. *The Development of International Law by the International Court*. London: Stevens & Sons Ltda, 1958.

LA FONTAINE, H. *Pasicrie: Histoire Documentaire des Arbitrages Internationaux*. Berne: Imprimerie Stampeli & Cie, 1902.

LIMA, L. C. As decisões da Corte Internacional de Justiça como elemento de desenvolvimento do Direito Internacional. In: DAL RI Jr, A.; MOURA, A. B. (Orgs.). *Jurisdição Internacional: Interação, Fragmentação, Obrigatoriedade*. Ijuí: Editora Unijuí, 2014.

MURPHY, S. The United States and the International Court of Justice: Coping with Antinomies. In: ROMANO, C.P.R. (Org.). *The United States and International Courts and Tribunals*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

OELLERS-FRAHM, K. Article 94. In: ZIMMERMANN, A.; TOMUSCHAT, C.; OELLERS-FRAHM (Orgs.). *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PAULUS, A.; LIPPOLD, M. Article 7. In: SIMMA, B. KHAN, D., NOLTE, G., PAULUS, A. (Orgs.). *The Charter of the United Nations: A Commentary*. v. I. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PELLET, A. The International Court of Justice and the Political Organs of the United Nations – Some Further but Cursory Remarks. In: SALERNO, F. (Org.). *Il ruolo del giudice internazionale nell'evoluzione del diritto internazionale e comunitario – Atti del Convegno di Studi in Memoria di Gaetano Morelli*. Milão: CEDAM, 1995.

_____. La jurisprudence de la Cour internationale de Justice dans les sentences CIRDI – Lalive Lecture, 5 juin 2013. *Journal du Droit International*, 1, jan. 2014.

POLITIS, N. *La Justice Internationale*. Paris: Librairie Hachette, 1924.

_____. *Les Nouvelles Tendances Du Droit International*. Paris: Librairie Hachette, 1927.

RICHET, C. *La guerra e la Pace. Studi sull'arbitrato internazionale*. Napoli: Colonnese Editore, 1899.

ROMANO, Cesare P. R. A Taxonomy of International Rule of Law Institutions. *Journal of International Dispute Settlement*, v. 2, p. 241-77, 2011.

ROMANO, C.; ALTER, K.; SHANY, Y. (Orgs.). *The Oxford University Press Handbook of International Adjudication*. Oxford:Oxford University Press, 2014.

ROSENNE, S. *The Law and the Practice of International Court of Justice, 1920-2005*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2006.

SALVIOLI, G. *La Corte Permanente di Giustizia Internazionale*. Roma: Athenaeum, 1924.

SCHWEBEL, S.M. Relations between the International Court of Justice and the United Nations. In: Collectif. *Melanges Michel Virally - Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement*. Paris: Pedone, 1991.

SCOTT, J.B. *The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*. v. 1 e 2. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1909.

SHAHABUDDEN, M. *Precedent in the World Court*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

SPIERMANN, O. *International Legal Argument in the Permanent Court of International Justice*. New York: Cambridge University Press, 2005.

TAMS, C. J. The World Court's role in the international law-making process. In: DELBRÜCK, J., HEINZ, U., ODENDAHL, K., MATZ-LÜCK, N. and VON ARNAULD, A. (Eds.). *Aus*

Kiel in die Welt: Kiel's Contribution to International Law. Essays in Honour of the 100th Anniversary of the Walther Schücking Institute for International Law. Berlin: Duncker und Humblot, 2014.

TOMKA, P. Article 92. In: COT, J.P.; PELLET, A.; FORTEAU, M. (Eds.). *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*. 3. ed. Paris: Editora Economica, 2005.

WEHBERG, H. *The Problem of an International Court of Justice*. Oxford: Clarendon Press, 1918.

ZIMMERMANN, A.; TOMUSCHAT, C.; OELLERS-FRAHM, K. (Orgs.). *The Statute of the International Court of Justice: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

O Secretariado da ONU

Flávia de Ávila*

Introdução

O Secretariado é um dos órgãos principais da Organização das Nações Unidas (ONU). Seu *status* é determinado pelo artigo 7º da Carta da ONU¹, sendo que o principal funcionário administrativo da ONU é o Secretário-Geral. O papel do Secretário-Geral, contudo, transcende as funções de mero dirigente do órgão administrativo da Organização, pois é considerado o chefe da própria Organização, conforme descrito no artigo 97. Contudo, apesar de tanto o Secretariado quanto o Secretário-Geral exercerem funções diferenciadas, não há como analisá-los de maneira separada². A caracterização legal das Organizações Internacionais, da qual faz parte o reconhecimento da personalidade jurídica internacional das Organizações

* Mestre em Direito e Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/Minas). Professora do Departamento de Relações Internacionais (DRI) e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PRODIR) da Universidade Federal de Sergipe (UFS).

¹ “Artigo 7 (1) Ficam estabelecidos como órgãos principais das Nações Unidas: uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado. 7 (2) Serão estabelecidos, de acordo com a presente Carta, os órgãos subsidiários considerados de necessidade”.

² BORGES, Leonardo Estrela. Artigo 97. In. CALDEIRA BRANT, Leonardo Nemer. *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: CEDIN, 2008. p. 1161.

Internacionais (OIs), mormente o da ONU, está intrinsicamente atrelada às regras referentes à atuação e responsabilização de seus funcionários.

Assim, neste breve ensaio é necessário que se façam esclarecimentos sobre características intrínsecas às OIs, especialmente em relação à presença de um órgão com atividades administrativas, tais como o secretariado da ONU, bem como o desenvolvimento histórico de sua criação e de suas atribuições. Também serão trazidos os conteúdos materiais de certos conceitos que envolvem a função atribuída aos indivíduos que trabalham em OIs, principalmente no que diz respeito à ONU.

Os primeiros tópicos deste capítulo apresentam os pressupostos considerados necessários para que seja mais bem compreendida a descrição do papel do Secretariado da ONU, de órgãos subsidiários, do Secretário-Geral e de sua relevância para o funcionamento da própria Organização, que compõe a última parte deste estudo. No entanto, também esta parte já compreende apontamentos de algumas situações em que a atuação desses teve (ou ainda produz) destaque no cenário internacional. O texto, portanto, apresenta como objetivo primordial comentar, ainda que de forma sucinta, e com base na Carta da ONU, na história e na teoria das OIs, poderes e competências que se relacionam ao Secretariado, seus órgãos subsidiários e com os indivíduos que lá atuam.

1. A concepção e o desenvolvimento de um órgão com atividades permanentes

O elemento da estrutura de uma organização internacional pelo qual ela atua, exprime sua vontade e desem-

penha suas funções é chamado de órgão internacional³. A ONU, considerada organização de fins gerais, ou políticos, tem como objetivo, conforme definido no seu próprio pacto constitutivo, a resolução de conflitos internacionais e o agenciamento de relações pacíficas entre os seus membros, que só poderá ser cumprido com a atuação dos órgãos que compõem essa OI.

A presença de órgãos no âmbito das OIs se deve às próprias características que permitem sua existência, quais sejam, no entender de Seitenfus⁴: multilateralidade, institucionalização e permanência. A diversidade na composição dos membros de uma organização se refere à multilateralidade. A institucionalização, que tem como propósito conferir certa estabilidade ao sistema internacional, permite que situações controversas possam ser submetidas a regras anteriormente estabelecidas para sua solução. A permanência, por fim, destaca a ausência de limite para a extinção da OI e a presença de um órgão com atividades contínuas, responsável pela memória, guarda e publicidade tanto de decisões, quanto de encaminhamentos. Portanto, a característica da permanência se expressa pela criação de uma secretaria dotada de sede fixa e pelo exercício de atributos da personalidade jurídica internacional das OIs, que lhe concede prerrogativas próprias, como a assinatura de acordos de sede e o exercício da inviolabilidade diplomática para atos de ofício.

É importante acrescentar que o desenvolvimento da conformação orgânica das OIs se deu principalmente

³ Cf. SALMON, Jean (ed.). *Dictionnaire de Droit International Public*. Bruxelas: Bruylant, 2001. p. 790-791 apud CRETILLA NETO, José. *Teoria Geral das Organizações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 153.

⁴ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 23-26.

em função da existência de um órgão semelhante ao que hoje se denomina secretaria, birô, escritório, secretariado, etc., dependendo da nomenclatura adotada. Em suas concepções iniciais, as chamadas OIs de primeira geração, surgidas no séc. XIX em torno de competências técnicas, científicas e econômicas, mas não políticas⁵, funcionavam geralmente estruturadas em razão de um escritório central administrado por um diretor e reduzida equipe de funcionários, com tarefas muito semelhantes às das atuais secretarias de OIs⁶. Não detinham personalidade jurídica internacional e tinham modestos recursos financeiros e de pessoal, mas a elas era reconhecido o caráter permanente.

Após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), foram empreendidos esforços na Conferência de Paz de 1919 para que houvesse a criação de uma organização internacional na qual as principais potências mundiais adotassem regras mais aprofundadas de cooperação internacional. A Liga das Nações, nascida com base no idealismo pacifista, propugnava, dentre outros objetivos, a adoção de sistema

⁵ A chamada primeira geração das OI foram de quatro tipos: a) *Comissões Fluviais*, como a Comissão Central para a Navegação do Rio Reno (1815) e as duas Comissões Europeias do Danúbio (1856); b) *Unões Administrativas*, que possuíam funções para facilitar a cooperação em questões tecnológicas, como a União Geodésica (1864), a União Telegráfica Internacional (1865) e a União Postal Universal (1874); c) *Comissões Sanitárias*, para contenção de epidemias, como a Comissão Superior de Saúde de Constantinopla (1839) e o Conselho Internacional de Bucareste (1881); e d) as *Comissões Financeiras*, tais como Comissão da Dívida Pública do Egito (1880) e a Comissão para a Dívida Pública da Grécia (1897). Cf. CRETELLA NETO, José. Op. cit., p. 22-26; MALANCZUK, Peter. *Akhurst's Modern Introduction to International Law*. 7 ed. Londres: Routledge, 1997. p. 22.

⁶ CRETELLA NETO, José. Op. cit., p. 25-26.

de segurança coletiva baseado em resolução de disputas internacionais por via diplomática, arbitral ou judicial, assim como desarmamento e garantias mútuas de políticas independentes e integridade territorial entre todos os Estados⁷. Para que tais propósitos pudessem ser cumpridos, uma estrutura orgânica mais complexa foi criada, conforme o artigo 2º do Pacto da Liga das Nações⁸.

A concepção da Secretaria permanente da Liga das Nações é considerada um acontecimento marcante no âmbito das OIs, pois não havia experiências precedentes que embasassem seu funcionamento na escala pretendida⁹. Funcionava na sede da Organização, na cidade de Genebra, Suíça. Era presidida por um Secretário Geral, mas também

⁷ MACMILLAN, Margaret. *Paz em Paris: a Conferência de Paris e seu Mister de Encerrar a Grande Guerra*. Trad. Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004. p. 111.

⁸ “Artigo 2º. A ação da Sociedade, tal qual está definida no presente Pacto, será exercida por uma Assembléia e um Conselho, auxiliados por uma Secretaria permanente”.

⁹ A Secretaria foi inicialmente moldada pelo primeiro Secretário Geral, o britânico Eric Drummond, com base no serviço civil britânico, no qual a distribuição de tarefas era feita dos mais baixos escalões para os mais altos. Todas as demandas eram primeiro encaminhadas ao registro da Secretaria e distribuídas ao pessoal de serviço de acordo com suas competências. O que restasse seria enviado aos altos níveis hierárquicos, o que fazia com que apenas questões muito importantes fossem apreciadas pelos mais graduados. Quando Drummond foi substituído pelo francês Joseph Avenol em 1933, houve a adoção do sistema administrativo francês, centralizado e baseado na tomada de decisões de cima para baixo. Foi introduzida a figura do Vice Secretário Geral e a Secretaria dividida em 12 seções, cada uma lidando com um ramo específico de atuação da Liga das Nações e chefiada por um diretor. GINNEKEN, Anique H. M. *Historical dictionary of the League of Nations*. Lanham: The Scarecrow Press, 2006. p. 9-10.

contava com um vice-secretário¹⁰, subsecretários-gerais¹¹ e pessoal necessário para seu funcionamento, e tinha como principal função auxiliar a Assembleia e o Conselho.

Apesar de o artigo 6º do Pacto da Liga das Nações¹² não conter especificidades sobre suas funções, havia a adoção de normas geralmente aceitas para seu funcionamento, o que se verifica no Informe Balfour¹³ e no Noblemaire Re-

¹⁰ Cf. nota de rodapé anterior.

¹¹ Subsecretários gerais da Liga das Nações exerciam função de conselheiros do Secretário Geral, além de serem espécie de embaixadores de seus países de origem. Algumas competências que ficavam a cargo da Secretaria permanente eram por eles controladas, como questões técnicas (econômicas, financeiras, de comunicações, de trânsito e saúde), serviços administrativos internos, cooperação intelectual e as seções política, legal e de informação. Em razão da renúncia de subsecretários e de outras questões referentes ao funcionamento da Organização, tanto o seu número quanto suas funções foram modificadas ao longo dos anos de duração da Liga das Nações. GINNEKEN, Anique H. M. *Historical dictionary of the League of Nations*. Lanham: The Scarecrow Press, 2006, p. 9-10.

¹² “Artigo 6º. A Secretaria permanente funcionará na sede da Sociedade. Terá um Secretário Geral, secretários e demais pessoal necessário. O primeiro Secretário Geral está designado no Anexo. Mais tarde, o Secretário Geral será nomeado pelo Conselho, sujeito à aprovação da maioria da Assembleia. Os secretários e o pessoal da Secretaria serão nomeados pelo Secretário Geral, com aprovação do Conselho. O Secretário Geral da Sociedade será de direito Secretário Geral da Assembleia e do Conselho. As despesas da Secretaria serão custeadas pelos Membros da Sociedade, na proporção estabelecida pela Repartição Internacional da União Postal e Universal”.

¹³ O chamado Informe Balfour foi submetido ao Conselho da Liga das Nações em 1920 por Arthur Balfour, representante britânico na Liga das Nações. Por suas recomendações, os nomeados para trabalhar na Organização não deveriam mais ser considerados servidores de seus países de origem, mas servidores da própria Liga das Nações, pois seus deveres seriam internacionais e não mais nacionais. Este conceito foi trasladado para o Regulamento de Pessoal de 1930, aplicado também à Organização Internacional do Trabalho e à Corte Permanente de Justiça Internacional. Cf. ALI, Aamir. *The International Civil Service: the idea and the reality*. In: DE COOKER, Chris. *International Administration: law and management practices in International Organizations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers,

port, de 1921¹⁴. Conforme o artigo 18 do Pacto da Liga das Nações, todo o tratado internacional do qual participasse um membro da Organização deveria ser registrado perante a Secretaria permanente para ser publicizado e só seria obrigatório após o registro. Contudo, ainda era comum incidentes envolvendo a diplomacia secreta e muitos tratados deixaram de ser registrados na Liga das Nações neste período.

1990. p. xxiv; LIGA DAS NAÇÕES. Assembleia. *Staff of the Secretariat*. Relatório [A].20/48/103.[G]. 1920: Roma, 19 Maio 1920; LIGA DAS NAÇÕES. Assembleia. *Organisation of the Secretariat, the International Labor Office and the Registry of the Permanent Court of International Justice*. Relatório do Quarto Comitê A.86.1930.X. 2 out. 1930.

¹⁴ O Noblemaire Report, que recebeu o nome de seu relator, o diplomata francês, Georges Noblemaire, foi aprovado pela segunda reunião da Assembleia da Liga das Nações, de 1921, determinava um sistema de regulamentação financeira e de pessoal da Organização. Estipulava, portanto, o pagamento dos que trabalhavam para a Liga das Nações. Sua importância se deve ao estabelecimento do chamado Princípio Noblemaire, pelo qual os maiores salários deveriam ser pagos ao serviço civil a trabalho da Liga das Nações. Levava em consideração a escala de salário do país-membro que melhor pagava seu serviço público, no caso o Império Britânico, as diferenças de custo de vida entre este e a sede da Liga das Nações, e o fator de expatriação. Até os dias atuais, estes parâmetros, apesar de polêmicos, são discutidos para fins de fixação de salários no âmbito da ONU, conforme será visto no tópico a seguir. TASSIN, Jacques. *Administrative Coordination in the United Nations Family*. In: DE COOKER, Chris. *International Administration: law and management practices in International Organizations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1990, p. xli.; GOOSSEN, Dirk Jan. *The International Civil Service Commission*. In: DE COOKER, Chris. *International Administration: law and management practices in International Organizations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1990, p. 16-17.; FEDERATION OF INTERNATIONAL CIVIL SERVANTS' ASSOCIATIONS (FICSA). Ficsa Council. Relatório FICSA/C/57/PSA/4. Sessão 57. 7 fev. 2004. LIGA DAS NAÇÕES. Assembleia. *Organisation of the Secretariat and of the International Labor Office*. C.424.M.305.1921.X: Relatório apresentado pelo Quarto Comitê A.140(a).[1921.X]. 1 nov. 1921.

A Secretaria permanente tornou-se responsável por supervisionar a correta implementação do Pacto da Liga das Nações, o que pode ser apurado por intermédio de relatórios de comitês que foram apreciados pela Assembleia. Nestes, constata-se que sua atuação não se restringia ao âmbito burocrático, mas passou a também a abranger funções políticas¹⁵.

No âmbito da Assembleia da Liga das Nações, o quarto comitê era o responsável pelo orçamento e pelo pessoal da Secretaria permanente¹⁶. Estes gozavam, no exercício de sua função, privilégios e imunidades diplomáticas, de acordo com o artigo 7º do Pacto da Liga das Nações¹⁷. A escolha do pessoal da Secretaria era normalmente baseada em habilidades profissionais e lealdade para com a ideo-

¹⁵ GINNEKEN, Anique H. M. Op. cit., p. 167-168. Para maiores informações sobre o organograma da Secretaria permanente da Liga das Nações, consultar o *site* <<http://www.indiana.edu/~league/orgchartsec.htm>>.

¹⁶ GINNEKEN, Anique H. M. Op. cit., p. 9.

¹⁷ A imunidade do pessoal da Liga das Nações foi primeiramente identificada com a imunidade jurisdicional de diplomatas, como previsto no artigo 7º do Pacto da Liga das Nações, apesar deste artigo conter a expressão “no exercício de suas funções”, própria das imunidades consulares. Acordos-sede entre a Suíça e a Liga das Nações, de 1921 e 1926, determinavam imunidades diplomáticas. Contudo, a Suíça começou a não mais reconhecer tais imunidades para cidadãos suíços, pois, a doutrina tradicional das imunidades diplomáticas dispõe que o agente diplomático não a goza frente a seu próprio Estado. Para resolver a questão, a Liga das Nações e a Suíça chegaram então ao consenso de que os funcionários suíços deveriam sim gozar de imunidades, mas só com relação aos atos praticados no exercício das funções, o que a aproximou das imunidades consulares. Atualmente, ao invés da associação com as imunidades consulares, vigora a doutrina da necessidade funcional nas imunidades do pessoal a serviço das Nações Unidas, conforme será visto adiante. Cf. MOLL, Leandro de Oliveira. *Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das Organizações Internacionais*. 2 ed. Brasília: Funag, 2011. p. 48-50.

logia presente no Pacto da Liga das Nações¹⁸. Eram classificados como servidores civis internacionais e os governos nacionais não deveriam exercer influência alguma na sua nomeação. Contudo, a Secretaria não desejava manter em seus quadros candidatos que não tivessem apoio de seus respectivos países. E, apesar de não ser permitida nenhuma filiação política do pessoal da Secretaria ao seu país de origem, houve casos em que mandatos parlamentares foram mantidos em concomitância com atividades exercidas perante a Liga das Nações e órgãos a ela ligados¹⁹.

A cargo do Secretário-Geral ficava a organização do pessoal, bem como a responsabilidade por serviços comuns e a providência de informações e relatórios apresentados aos delegados dos membros da Liga das Nações. Estes eram sobre assuntos diversos, que versavam desde ameaças imediatas à paz até serviços a serem realizados em longo prazo, tais como apresentação de estatísticas sobre população, minutas de convenções sobre assuntos diversos, a exemplo do tráfico internacional de estupefacientes²⁰.

¹⁸ Eram preferidos candidatos com diplomas europeus e estadunidenses e que fossem fluentes em francês e inglês, o que tornou difícil a contratação de diferentes nacionalidades ao longo do tempo, especialmente após vários países europeus terem sido submetidos a regimes totalitários. As atuações dos profissionais eram organizadas de acordo com seus deveres ante a Liga das Nações. Na primeira divisão atuavam aqueles que lidavam diretamente com as decisões do Conselho e da Assembleia. Na segunda, os que trabalhavam estritamente com a rotina administrativa. Os trabalhos manuais eram próprios da terceira divisão. GINNEKEN, Anique H. M. Op. cit., p. 177-178.

¹⁹ O caso de Sir Herbert Ames é emblemático. Foi o primeiro chefe do setor administrativo-financeiro da Liga das Nações e apenas renunciou ao parlamento canadense nove meses depois de sua contratação. Ibid, p. 178.

²⁰ GORDENKER, Leon. *The UN Secretary-General and Secretariat*. 2 ed. Nova York: Routledge, 2010. p. 9.

A Liga foi oficialmente extinta em 18 de abril 1946, na sua 21^a Assembleia²¹, mas já perdera influência e importância em 1939. Apesar de sua atuação falha no que diz respeito à consecução de seus objetivos, são inegáveis os grandes avanços constatados em relação à ordenação estrutural de uma organização. A ONU, a exemplo da Liga das Nações, tem estrutura física privilegiada e ainda se beneficiou de ser a sucessora de todos os seus bens, como o Palácio das Nações, considerada sua segunda sede. Contudo, conta com um complexo organograma de funcionamento, muito mais intrincado do que o da sua antecessora, e possui muito a Liga das Nações teve em seu ápice de nomeações²².

Desde a Conferência de Dumbarton Oaks, que ocorreu entre agosto e outubro de 1944, houve a expressa designação para a criação de uma organização internacional que contaria com uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Tribunal Internacional de Justiça e um Secretariado como órgãos principais²³. Isto se constituiu em mudança significativa em relação ao descrito no Pacto da Liga das Nações, no qual o caráter auxiliar da Secretaria

²¹ LIGA DAS NAÇÕES. Assembleia. Resolução A.32(1).1946.X. *General report of the Finance Committee, approved by the Finance Committee*. 18 abr. 1946.

²² O ápice de contratações da Liga das Nações foi de 707 em 1931. GINNEKEN, Anique H. M. Op. cit., p. 10.

Em relação à ONU, de acordo com os dados disponibilizados pelo Informe do Secretário-Geral A/69/292 apresentado à Assembleia Geral da ONU no 69º período de sessões, em 30 de junho de 2014 o Secretariado da ONU era composto de 41.426 funcionários. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Informe do Secretário-Geral A/69/292. 69º período de sessões da Assembleia Geral. 29 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/69/292>>. Acesso em 16 de junho de 2015.

²³ RIBEIRO, M. D. A.; SALDANHA, A. V. *Textos de Direito Internacional Público: organizações internacionais*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1995. p. 45.

permanente foi enfatizado, apesar de na prática sua atuação ter extrapolado em muito o especificado no tratado.

A modificação do *status* do órgão administrativo da futura ONU foi o resultado de discussões sobre duas correntes distintas acerca do papel do Secretário-Geral: a do *superestatismo*, em que um único indivíduo ocuparia a posição, e a do *interestatismo*, que mantinha a ideia existente na Liga das Nações de subsecretários que representassem tendências políticas, econômicas e sociais distintas. Por uma pequena margem de votos (15 a favor e 13 contra), o sistema do *superestatismo* foi vencedor. Contudo, salienta-se que as necessidades de ampliação das funções da ONU, bem como a complexidade da administração da Organização tornaram necessária a criação de novos cargos de direção, como de subsecretários-gerais e do Vice Secretário-Geral, que têm extrema importância no funcionamento atual da Organização²⁴.

Assim, o Capítulo X de Dumbarton Oaks estabelecia, em redação próxima a da Carta de São Francisco, um Secretariado, com a diferença fundamental de que ainda não constava previsão para a duração do mandato do Secretário-Geral, o que seria estabelecido pela Conferência de São Francisco em 5 anos, renováveis por mais 5. Também foi determinada a sua eleição pela Assembleia Geral, sob recomendação do Conselho de Segurança. Apesar de ter funções auxiliares e executivas, segundo o artigo 99 da Carta da ONU, o Secretário Geral pode chamar a atenção do Con-

²⁴ Em 1946, o então Secretário-Geral Trygve Lie foi o responsável pela criação de cargos de assistentes de secretário geral para atuação em diversos assuntos. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 13 (1). Organization of the Secretariat. 14 fev. 1946. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/64/IMG/NR003264.pdf?OpenElement>>. Acesso em 16 de junho de 2015.

selho de Segurança para questões que entender ameaçar a paz e a segurança internacionais. Esta é considerada uma função política que, apesar de ter sido limitada pelo texto expresso da Carta da ONU, teve suas competências modificadas pela prática, conforme será visto posteriormente.

Desta forma, na Conferência de São Francisco, o Secretariado passou a compor a lista de órgãos principais da ONU, enumerados pelo parágrafo 1º do artigo 7º da Carta da ONU. Estes estabelecem a política da Organização, adotam decisões, supervisionam a sua aplicação e dirigem o complexo administrativo que a faz funcionar, bem como podem criar e gerir órgãos subsidiários. Os órgãos subsidiários, cuja previsibilidade para sua criação consta do parágrafo 2º do mesmo artigo, não possuem personalidade jurídica internacional e estão permanentemente sob o controle do que o instituiu, a não ser excepcionalmente (por exemplo, no caso de um órgão com caráter jurisdicional ter sido criado)²⁵. Portanto, as competências próprias dos órgãos subsidiários dependem das disposições da Carta da ONU e estão condicionadas de acordo com as regras de atuação e das possibilidades de delegação de seus membros nos órgãos principais²⁶. Em razão da personalidade jurídica internacional das OIs, no chamado *domínio interno*, a Organização pode estabelecer ordenamento jurídico essencial para sua existência, independente da aprovação dos Estados. O poder de criar órgãos subsidiários é, portanto, reflexo desta capacidade, mas enfatiza-se que sua criação é exclusivamente *interna corporis*.

²⁵ CRETILLA NETO, José. Op. cit., p. 154-155

²⁶ MELESCANU, Théodore. Article 7. In. COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (Coord.). *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*. 3 ed. Paris : Economica, 2005. p. 575.

Poderia ser estabelecida ambiguidade na distinção entre órgão subsidiário e organismo integrante de um órgão principal. O órgão subsidiário é aquele criado para ter autonomia suficiente perante o órgão principal, conforme estudo realizado pelo Secretariado em 1958²⁷. Como exemplo desta diferença, os Escritórios Regionais das Nações Unidas em Genebra, Viena e em outros lugares, não se qualificam como órgãos subsidiários, assim como a Vice Secretaria Geral, porque são parte da estrutura hierárquica do Secretariado e, a despeito de alguma descentralização de poder de decisão sob a direção do Secretário Geral, não exercem funções separadas ou distintas das do Secretariado²⁸.

2. Serviço público internacional e o Secretariado da ONU

O serviço público internacional é composto pelo conjunto de pessoas que atuam em OIs para a realização de suas funções²⁹. Conforme visto no tópico anterior, esta concepção se desenvolveu em paralelo com o desenvolvimento das próprias OIs, pois o serviço nela prestado afeta indelevelmente sua existência ou mesmo o desaparecimento das próprias organizações, em vista das pressões políticas, influências e interferências que podem ser geradas no funcionamento interno do aparato burocrático e administrativo da instituição. Admite-se como premissa básica para o estudo do serviço público internacional que as OIs são incapazes de expressar

²⁷ Ibid, p. 583.

²⁸ O estudo é denominado *Secretary-General's Summary of Internal Studies of Constitutional Questions relating to Agencies within the Framework of the United Nations* (UN Doc. A/C.1/758).

²⁹ PONS RAFOLS, Xavier. *Las garantías jurisdiccionales de los funcionarios de las Naciones Unidas*. Barcelona: Edicions Universitat Barcelona, 1999. p. 21-27.

sua vontade sem que haja a atuação de pessoas físicas e de órgãos ocupados por indivíduos para atuarem por elas. Contudo, há grande dificuldade em se conceituar os recursos humanos das OIs, conforme será visto adiante.

Diferentemente da ausência sobre regras acerca da Secretaria permanente do Pacto da Liga das Nações, a Carta de São Francisco, em seu Cap. XV, estabelece disposições expressas sobre o Secretariado e seu pessoal, sem, contudo, trazer esclarecimentos terminológicos sobre funções e estrutura organizacional³⁰. Como providências preliminares, seguindo as recomendações da Comissão Preparatória das Nações Unidas (Quinto Comitê³¹), a Assembleia Geral

³⁰ No decorrer da Guerra Fria, também em decorrência do aumento da visibilidade da atuação do Secretário-Geral, a União Soviética contestou a noção de serviço público internacional constante no artigo 100 da Carta da ONU, em razão da presença massiva de pessoal originário principalmente dos Estados Unidos, Canadá e Europa Ocidental. Defendendo a igualdade de representação, a pressão soviética resultou em uma recomendação de 1961 na qual estava prevista regra de distribuição geográfica igualitária entre os Estados-membros no pessoal do Secretariado, o que resultou em certo nível de intergovermentalização do órgão. LEMOINE, Jacques. *The International Civil Servant: an endangered species*. Haia: Martinus Nijhoff, 1995. p. 86-89.

³¹ O Quinto Comitê, que costuma se reunir durante o período principal de sessões da Assembleia Geral da ONU (de setembro a dezembro) e em outras ocasiões, devido ao grande volume de trabalho, é responsável pelos assuntos administrativos e orçamentários. Também trabalha, no que tange a orçamento e aspectos administrativos, com operações de manutenção de paz. Com base em seus relatórios, a Assembleia Geral considera e aprova o orçamento da ONU, de acordo com o Cap. IV, artigo 17, da Carta da ONU. Sua competência foi determinada pela Resolução 45/248B, Seção VI. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. Resolução 49/233A. Disponível em: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/45/248>>. Acesso em 15 de junho de 2015.

aprovou a Resolução 13(I), de 14 de fevereiro de 1946³², pela qual estabeleceu o procedimento básico para organizar o Secretariado e dotá-lo de pessoal. Em anexo a esta resolução, a Assembleia Geral aprovou um Estatuto Provisional de Pessoal, que fixava as condições fundamentais do serviço e dos direitos e obrigações do pessoal, autorizando também o Secretário Geral para que promulgasse um Regulamento de Pessoal destinado a aplicar o Estatuto. Também foi adotada uma Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, que garante independência e imparcialidade do pessoal a serviço da ONU.

É importante salientar que as imunidades do pessoal internacional se referem a uma extensão das imunidades da própria OI, visto que tais pessoas estão desvinculadas de seu país e origem e devem fidelidade funcional apenas à organização para qual trabalham. Determina-se que convicções pessoais, questões nacionais e posições políticas devem ser ignoradas em prol dos objetivos das OIs. Para evitar a associação com imunidades consulares ou diplomáticas, o artigo 105 da Carta da ONU prevê, em seu parágrafo 2º, a incorporação na OI da doutrina da necessidade funcional nas imunidades do pessoal a serviço da ONU, que se refere aos privilégios e imunidades ao exercício das atividades, independente da função relacionada à Organização³³.

³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 13 (I). Organization of the Secretariat. 14 fev. 1946. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/64/IMG/NR003264.pdf?OpenElement>>. Acesso em 16 de junho de 2015.

³³ A Convenção reconhece a personalidade jurídica da ONU para a consecução de seus objetivos, inclusive para contratar. Cabe ao Secretário-Geral a indicação daqueles que irão se beneficiar com a

Vários regulamentos e regras de pessoal se seguiram às primeiras iniciativas. Atualmente, uma das resoluções a versar sobre o tema é a 68/252, intitulada *Human Resources Management*, adotada pela Assembleia Geral em 27 de dezembro de 2013, também com base em relatório do Quinto Comitê. Esta resolução foi responsável por uma reforma na organização dos recursos humanos do Secretariado³⁴. Nela, se inscreve a grande preocupação com o desempenho do pessoal do Secretariado, a efetiva execução dos mandatos, a atuação do serviço civil internacional e a contração igualitária do pessoal a serviço da ONU. Ainda se verifica a condenação a práticas e comportamentos criminosos, a ênfase na apuração de responsabilidades sobre condutas antiéticas, bem como a preocupação na equalização de discrepâncias entre o Direito Interno dos Estados

imunidade de jurisdição, sendo que tal categorização será submetida à Assembleia Geral, que comunicará aos Estados. As imunidades serão gozadas em relação a atos praticados no exercício de funções oficiais, o que inclui pronunciamentos tanto verbais quanto escritos. Também está prevista imunidade para peritos em missões, incluindo o tempo de viagem, para o desempenho independente de suas missões. O Secretário-Geral, todos os sub-secretários gerais e dependentes gozarão de direitos próprios aos agentes diplomáticos, que não são extensíveis para outros funcionários da ONU. Contudo, os privilégios e imunidades são concedidos unicamente no interesse da ONU e para que não haja vantagem pessoal. Assim, as imunidades poderão ser suspensas pelo Secretário Geral sempre que, em sua opinião, obstaculizem a justiça. No caso do Secretário-geral, o Conselho de Segurança tem competência para suspender as imunidades. Organização das Nações Unidas. Assembleia Geral. Convenção sobre os Privilégios e Imunidades das Nações Unidas. 13 fev. 1946. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/73/IMG/NR003273.pdf?OpenElement>>. Acesso em de 16 de junho de 2015; MOLL, Leandro de Oliveira. Op. cit., p. 48-50.

³⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 68/252. *Human resources management reform*. 27 dez. 2013.

onde se encontram as operações da ONU e o ordenamento jurídico da própria Organização.

No boletim do Secretário-Geral ST/SGB/2014/2, de 1º de janeiro de 2014, uma revisão da regulamentação com o pessoal da ONU foi feita com base no disposto no artigo 101 da Carta da ONU. Por meio de suas disposições, enfatiza-se que as imunidades e privilégios que existem para o efetivo da ONU não devem ser usados para se evadir da justiça ou das regulamentações policiais de um Estado-membro.

As categorias em que atualmente se enquadra o pessoal da ONU são determinadas pela função e pela diferenciação nos padrões de pagamento de remuneração³⁵. As mais altas categorias (P e D) são regidas pelo Princípio Noblemaire, e variam em quatro graus para os profissionais (P1 a P5) e dois graus para o nível de diretor (D1 e D2), como também os cargos de Assistente do Secretário Geral e Subsecretário-Geral. Normalmente são recrutados internacionalmente e é esperado que trabalhem em postos de diferentes partes do mundo durante sua carreira na ONU.

³⁵ Um sistema comum de salários, pensões e benefícios é aplicado pela ONU, fundos afiliados e programas, além da maioria das OIs que se constituem em agências especializadas, com exceção do Banco Mundial e do FMI. É coordenado pela International Civil Service Commission (ICSC), estabelecida pela Assembleia Geral em 1974. O sistema se aplica a aproximadamente 100.000 pessoas que estão em serviço em mais de 650 locais, e foi instituído para que sejam evitadas discrepâncias em termos de condição de trabalho e competição para o recrutamento, bem como para facilitar o intercâmbio de pessoal. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. International Civil Service Commission. *United nations common system of salaries, allowances and benefits*, 2012. Disponível em: <<http://icsc.un.org/resources/pdfs/sal/sabeng12.pdf>>. Acesso em 17 de junho de 2015.

Os serviços gerais e categorias relacionadas são pagos de acordo com o Princípio Flemming³⁶, baseado nas condições de recrutamento local, de acordo com metodologia que determina diversos graus de pagamento de salários baseada em nível de remuneração apresentado no país de contratação. As funções desempenhadas incluem serviços administrativos, secretariais e clericais, além de técnicos, que são pivô do funcionamento da própria Organização. Sua atuação pode se dar no gerenciamento e operações de suporte, no desenvolvimento econômico e social; na área de política, paz e segurança; no sistema de informações e comunicação tecnológica; no domínio legal; na informação pública e relações internacionais; no gerenciamento de conferência e na proteção e segurança, as oito redes de trabalho da ONU³⁷.

No serviço de campo, que se refere a operações de paz da ONU, o recrutamento e o salário é semelhante ao de profissionais e de categorias de alto nível. Também é esperada alta mobilidade entre os diferentes postos de trabalho no

³⁶ Em 1949, o *Committee of Experts on Salary, Allowances and Leave Systems*, conhecido como *Flemming Committee*, continha como interpretação do artigo 101 da Carta da ONU a prevalência das condições locais para o estabelecimento de remuneração ao pessoal local, para estabelecimento de competição com o mercado de trabalho em que o serviço é prestado. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *International Civil Service Commission. Review of the methodology for surveys of the best prevailing conditions of employment at duty stations other than headquarters and similar duty stations - survey methodology II*. 26 abr. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salaries/icsc2012.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2015.

³⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *International Civil Service Commission. United nations common system of salaries, allowances and benefits*, 2012. Op. cit.

desenvolvimento da carreira. No âmbito dos salários, ajustes posteriores são possíveis para altos cargos e serviço de campo com base no custo de vida e nas compensações relativas às diferenças entre postos de trabalho. Suas funções são de prover suporte técnico para questões administrativas, logísticas, dentre outras, para as missões de campo³⁸.

O quadro profissional nacional é recrutado de acordo com bases locais, inclusive no que concerne a salários. Ocupam funções para as quais são requeridas habilidades locais relacionadas à língua, cultura, instituições e sistemas, como no caso de especialistas em Direitos Humanos, advogados, médicos, engenheiros, etc³⁹.

Por fim, as nomeações sêniores, que incluem o Secretário-Geral, eleito pela Assembleia Geral sob a recomendação do Conselho de Segurança, o Vice Secretário-Geral, apontado pelo Secretário-Geral sob a consulta aos Estados-membros, os subsecretários-gerais, que são chefes de departamento apontados pelo Secretário-Geral, e os assistentes de secretários-gerais, que são chefes de escritórios, também nomeados pelo Secretário-Geral⁴⁰. A par-

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Atualmente, existem cerca de 50 cargos que se referem a assistentes de secretários gerais e subsecretários-gerais ou que têm poderes equivalentes em atividade na ONU, como diretores executivos, administradores, etc. Além desses, que foram sendo criados na medida da ampliação da atuação da ONU, principalmente a partir dos anos 60 do séc. passado, foi implementada em 1997, no programa de reforma geral promovido pela Assembleia Geral pela resolução 52/12/B, aprovada na 52ª sessão ordinária, e conforme o pedido do então Secretário-Geral Kofi Annan, a figura do Vice Secretário-Geral. Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 52/21/B. 19 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/documents/gares52/res5212.htm>>. Acesso em 16 de junho de 2015.

ticipação de outros órgãos da ONU para a escolha destes nomes, tais como o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral, passa a ser exigida, dependendo do cargo que será ocupado, como o comandante de uma operação de paz.

3. Estrutura e Organização do Secretariado da ONU

O Secretariado conta com estrutura complexa, formada por diversos departamentos e escritórios. Por sua vez, estes são organizados em divisões cujas competências são determinadas por temas de atuação. Todos estes órgãos estão a cargo de nomeados sêniores e de alto nível, sob a autoridade do Secretário-Geral. As primeiras providências para a disposição orgânica do secretariado são datadas de 1946, que foram sucedidas por modificações pontuais até que ampla reforma foi idealizada ainda durante o mandato do Secretário Geral Boutros-Ghali, a fim de que fosse aumentada a eficiência administrativa do órgão, principalmente no aspecto financeiro e para que houvesse as devidas adaptações em relação a mudanças ocorridas após a queda do muro de Berlim⁴¹.

A reforma, iniciada a partir de 1992⁴² mas intensificada desde o mandato de Kofi Annan é considerada a maior já intentada na estrutura da ONU. Em seu pronunciamento à Assembleia Geral intitulado *Renewing the Uni-*

⁴¹ BORGES, Leonardo Estrela. Op. cit., p. 1161.

⁴² Um sumário das mudanças ocorridas após 1992 estão disponíveis no documento ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretariat. Archives and Records Management Section. Summary of AG-021 United Nations Department of Political Affairs (1992-present), 2009. Disponível em: <https://archives.un.org/sites/archives.un.org/files/files/Finding%20Aids/2015_Finding_Aids/AG-021.pdf>. Acesso em 19 de junho de 2015.

ted Nations: a programme for reform, de 1997, Kofi Annan salienta vários pontos para os quais se destinariam as modificações no âmbito do Secretariado e de demais órgãos da ONU. Nova estrutura de liderança e gestão deveria ser implementada a fim de que a capacidade de direção do Secretariado fosse fortalecida. Isto, por sua vez, significaria o incremento da atuação estratégica da Assembleia Geral, bem como a unificação das atividades planejadas no nível dos países. O aumento da eficácia e da eficiência administrativa da ONU também criaria dividendos para o desenvolvimento, tornaria efetiva a vinculação com a sociedade civil e estabeleceria cultura de comunicação tanto entre os órgãos da ONU quanto em relação à Organização e outros atores internacionais. Para tanto, atividades básicas deveriam ser intensificadas em prioridades previamente determinadas, tais quais: paz e segurança, assuntos econômicos e sociais, cooperação para o desenvolvimento, questões humanitárias e direitos humanos⁴³.

Em 2006, Kofi Annan endereçou outro pronunciamento à Assembleia Geral intitulado *Investing in the United Nations: for a stronger Organization worldwide*⁴⁴, pelo qual respondeu os pedidos dos líderes dos Estados-membros da ONU na Cúpula Mundial (World Summit), ocorrida em setembro de

⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Relatório do Secretário Geral. A/60/692. *Renewing the United Nations: a programme for reform*. 14 jul. 1997. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/79/IMG/N9718979.pdf?OpenElement>>. Acesso em 12 de julho de 2015.

⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Relatório do Secretário Geral. A/51/950. *Investing in the United Nations: for a stronger Organization worldwide*. 7 mar. 2006. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/79/IMG/N9718979.pdf?OpenElement>>. Acesso em 12 de julho de 2015.

2005⁴⁵. Dentre os vários pontos elencados, foram determinadas mudanças em relação ao recrutamento, treinamento, carreira (conforme visto no item anterior) e fiscalização do pessoal tanto para atuação em campo quanto nas atividades burocráticas. O papel do Vice-Secretário Geral foi ampliado para que pudesse arcar com mais responsabilidades e procurou-se estabelecer melhorias na produção das informações e na comunicação interna dos órgãos do Secretariado.

Atualmente, têm sede em Nova York os seguintes escritórios e departamentos: Escritório-Executivo do Secretário Geral, Escritório de Serviços de Supervisão Interna, Escritório de Assuntos Jurídicos, Departamento de Assuntos Políticos, Escritório de Assuntos de Desarmamento das Nações Unidas, Departamento de Operações de Manutenção da Paz, Departamento de Apoio a Ativi-

⁴⁵ Ocorrida entre 14 e 16 de setembro, o *2005 World Summit* se constituiu em uma grande reunião entre chefes de Estado e de governo dos Estados-membros da ONU para a discussão acerca da implementação dos Objetivos do Milênio contidos na Declaração do Milênio de 2000. Várias decisões foram tomadas nas áreas de desenvolvimento, segurança, direitos humanos e reforma da ONU. No âmbito das reformas estruturais na ONU, algumas significativas contribuições advieram das decisões tomadas no encontro, como o estabelecimento do Conselho de Direitos Humanos, a criação da Comissão de Peacebuilding, mais recursos destinados ao Escritório de Serviços de Supervisão Interna, ligado ao Secretariado, que investiga as ações do pessoal a serviço da ONU e a aplicação de seus recursos. Em relação ao Secretariado, o documento final do *2005 World Summit* foi enfático em cobrar maior eficiência da utilização de seus recursos humanos e materiais, a responsabilização do pessoal por condutas antiéticas, a provisão de recursos adequados e a transparência de suas ações, entre outros pontos. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução A/60/L.1. *Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations conferences and summits in the economic, social and related fields*. 15 set. 2005. Disponível em: <<http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf>>. Acesso em: 12 de julho de 2015.

dades de Campo, Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Departamento da Assembleia Geral e de Gestão de Conferências, Departamento de Informação Pública, Departamento de Segurança e Departamento de Gestão. Também estão ligados ao Secretariado órgãos de justiça interna, sendo eles: Escritório do Ombudsman, Escritório de Administração da Justiça, Tribunal Contencioso-Administrativo e Tribunal de Apelações.

Outros escritórios ainda têm suas atividades relacionadas ao Secretariado e com atividades em Nova York: Escritório de Apoio à Consolidação da Paz, Caixa Comum de Pensões do Pessoal das Nações Unidas, Secretaria da Junta dos Chefes Executivos do Sistema das Nações Unidas para a Coordenação, Escritório de Ética, Escritório do Pacto Mundial, Escritório das Nações Unidas para as Associações, Fundo das Nações Unidas para a Democracia, Pessoal da Secretaria das Nações Unidas, Serviço de Enlace Não-Governamental das Nações Unidas. Também assessores, representantes e enviados especiais atuam diretamente ligados ao Secretariado na sede principal, como no Escritório do Representante Especial do Secretário-Geral para a Questão das Crianças e os Conflitos Armados ou no Escritório do Assessor Especial do Secretário-Geral sobre a Prevenção do Genocídio. Fora de Nova York, há escritórios em Genebra, Nairóbi e Viena, sendo que estas também são cidades-sede da ONU. Em outras, sendo elas Bangkok, Beirute, Adis Abeba e Santiago do Chile, e ainda em Genebra, são encontradas comissões regionais.

4. O Secretário-Geral da ONU

Sendo o principal funcionário administrativo da ONU, o Secretário-Geral possui funções complexas, que repercutem tanto dentro do sistema jurídico e político da Organização quanto em relação aos Estados-membros. Suas atribuições, definidas de maneira genérica pelos artigos 98 a 101 da Carta da ONU têm sido alteradas⁴⁶ em resposta às tensões do cenário internacional.

Apesar de considerado cargo de imenso prestígio, mas de poucos poderes por análises de relações internacionais⁴⁷, a conformação política da posição faz com que a escolha do Secretário-Geral mobilize tanto a Assembleia Geral quanto o Conselho de Segurança⁴⁸. Apesar de as resoluções

⁴⁶ O episódio envolvendo a Crise de Suez é considerado marco para uma “reforma pela prática” no âmbito do Cap. XV da Carta da ONU. Logo após o documento ter entrado em vigor, extensivos poderes foram delegados para os primeiros Secretários-Gerais Trygve Lie e Dag Hammarskjöld pelo Conselho de Segurança e algumas vezes pela Assembleia Geral para que houvesse atuação nos conflitos entre Israel e vizinhos e no âmbito da guerra da Coreia. Estas delegações se repetiram após as tensões entre Israel e Egito terem aumentado em 1956 e com o estabelecimento de operações de *peacekeeping* no Congo (ONUC) entre 1960 e 1964.

⁴⁷ LYNCH, Colum. The Race for U.N. Secretary-General is Rigged. *Foreign Policy*, 14 Nov 2014. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2014/11/14/the-race-for-u-n-secretary-general-is-rigged/>>. Acesso em 12 de julho de 2015.

⁴⁸ Segundo o artigo 97 da Carta da ONU, a indicação do Secretário-Geral se dará pela Assembleia Geral mediante a recomendação do Conselho de Segurança. Segundo a regra 141 das Regras de Procedimento da Assembleia Geral, para a eleição do Secretário Geral, o Conselho de Segurança deve submeter sua recomendação à Assembleia Geral, que poderá aprová-la pelo voto em escrutínio realizado em reunião privada. Contudo, é muito comum que a aprovação do indicado pelo Conselho de Segurança seja por aclamação.

da Assembleia Geral 11 (1), de 1946, e 60/286, de 2006⁴⁹, determinarem características e compromentimentos próprios daquele que vier a exercer o mandato de Secretário-Geral, uma vez que os membros permanentes do Conselho de Segurança têm poder de veto, cada nova eleição importa em exercício diplomático no qual um nome que seja aceito pelo chamado P5 (Estados Unidos, Reino Unido, China, Rússia e França)⁵⁰. Tradicionalmente, o posto de Secretário-Geral tem sido exercido de acordo com um processo informal que apresenta certa rotatividade⁵¹, pelo qual cinco grupos regionais estão representados (Europa Ocidental, Leste Europeu, América Latina e Caribe, Ásia e Pacífico e África). Até os dias atuais, não houve Secretário-Geral do Leste Europeu, ou mesmo uma mulher a ocupar o cargo⁵².

⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 11 (1). Terms of Appointment of the Secretary General. 24 jan. 1946. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/62/IMG/NR003262.pdf?OpenElement>>. Acesso em 12 de julho de 2015; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 60/286. Revitalization of the General Assembly. 9 out. 2006. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SGE%20ARES60%20286.pdf>>. Acesso em 12 de julho de 2015.

⁵⁰ O quórum para a votação no Conselho de Segurança para questões importantes, de acordo com o artigo 27 da Carta da ONU, é de 9 votos, sendo que a aprovação só ocorrerá se um membro permanente não tiver exercido o direito de veto.

⁵¹ O princípio regional de rotação não está devidamente especificado no âmbito dos tratados ou da regulamentação da ONU nem determinado pela prática. A primeira vez que foi invocado se deu pela pressão dos países latinoamericanos, nos anos 80. Para a substituição de Boutros-Ghali, que não teve um segundo mandato, houve a aceitação de que um africano o sucedesse.

⁵² Foram, até o presente momento, 8 Secretários-Gerais: 1) Trygve Halvdan Lie, da Noruega, exerceu o mandato entre fevereiro de 1946 e abril de 1953. Demitiu-se antes do final de seu segundo mandato. 2)

É importante salientar que a duração de 5 anos para o mandato passível de recondução não está presente na Carta da ONU, mas sim na Resolução da Assembleia Geral 11 (1), de 1946, que estipulou regras para que o primeiro Secretário-Geral fosse eleito⁵³. Estas, de maneira geral, foram seguidas posteriormente pelos Estados e são costumeiramente consideradas⁵⁴.

As inúmeras prerrogativas do Secretário-Geral caracterizam a função *sui generis* de ser o funcionário mais graduado da ONU como seu chefe administrativo, assim como institucionalmente e pessoalmente responsável pelo cumprimento dos objetivos da Organização. Desta forma, apesar de haver apenas uma menção a uma atuação política do Secretário-Geral no artigo 99 da Carta da ONU, pelo qual pode chamar a atenção do Conselho de Segurança para

Dag Hammarskjöld era chanceler sueco e exerceu a função entre abril de 1953 e setembro de 1961, quando morreu em um acidente de avião que sobrevoava a África. 3) U Thant, de Mianmar, antiga Birmânia, que exerceu como interino o cargo de novembro de 1961 a novembro de 1962 e depois como eleito até dezembro de 1971. 4) Kurt Waldheim, austríaco, exerceu o cargo de janeiro de 1972 a dezembro de 1981. 5) Javier Pérez de Cuéllar, peruano que exerceu o mandato de janeiro de 1982 a dezembro de 1991. 6) Butros Butros-Ghali, do Egito, exerceu o cargo de janeiro de 1992 a dezembro de 1996. 7) Kofi Annan, de Gana, foi funcionário internacional da ONU desde 1962, tendo exercido o mandato de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, não tendo sido reconduzido para um segundo mandato. 8) Ban Ki-moon, que iniciou o mandato em janeiro de 2007 e terá seu segundo mandato terminado em dezembro de 2016.

⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 11 (1). Terms of Appointment of the Secretary General. 24 jan. 1946. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/62/IMG/NR003262.pdf?OpenElement>>. Acesso em 12 de julho de 2015.

⁵⁴ A tentativa de Kurt Waldheim para se habilitar a um terceiro mandato foi rechaçada. GORDENKER, Leon. Op. cit., p. 12.

questões que venham ameaçar a paz⁵⁵, houve um significativo incremento da posição política da função, garantida por documentos internos da ONU, ainda que condicionada aos rumos em que seguem as relações internacionais.

Enfatiza-se que, desde o início da ONU, as funções do Secretário-Geral expandiram consideravelmente em razão de poderes administrativos e políticos concedidos principalmente pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança. Seguidamente, o artigo 98 da Carta da ONU foi interpretado de maneira abrangente em relação às funções do Secretário-Geral. De acordo com seu conteúdo, o Secretário-Geral deve atuar em todas as reuniões da Assembleia Geral, do Conselho Econômico e Social (e também do Conselho de Tutela, caso suas atividades sejam reiniciadas no futuro). Também desempenha outras funções que tais órgãos venham a lhe atribuir e todos estes trabalhos devem ser detalhadamente reportados à Assembleia Geral⁵⁶.

⁵⁵ Em dezembro de 1991, por meio da resolução 46/59, a Assembleia Geral adotou a *Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security*, que determina os princípios pelos quais se obtém conhecimento de atos que tenham por consequência a ruptura da paz. Nela está estabelecido o papel do Secretário-Geral de monitorar questões relevantes sobre paz e segurança internacionais. As *fact-finding missions*, expressão que pode ser traduzida como sendo missões de investigação, averiguação, apuração, estudo ou reconhecimento, podem ser empreendidas sob a responsabilidade do Conselho de Segurança, da Assembleia Geral e do Secretário-Geral, que poderá convocar um grupo de experts para atuar sobre tais questões. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 46/59. Declaration on Fact-finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security. 9 dez. 1991. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r059.htm>>. Acesso em 12 de julho de 2015.

⁵⁶ A regra 13 das Regras de Procedimento da Assembleia Geral determina que a agenda provisória para as sessões ordinárias da Assembleia Geral deve incluir o Relatório do Secretário-Geral sobre o Trabalho da ONU. Costuma ter especial relevância o *Annual Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, que já foi utilizado como veículo para

No caso do Conselho de Segurança, a presença do Secretário-Geral se dá normalmente tanto nas sessões abertas quanto nas discussões privadas com os representantes dos membros. Nestas ocasiões, os documentos e relatórios de situações que envolvam ameaças à paz, rupturas da paz ou atos de agressão, bem como o andamento de missões de paz são discutidos. Nestes documentos, usualmente se encontra presente a opinião do Secretário-Geral sobre os fatos⁵⁷.

No âmbito administrativo, o Secretário-Geral atua nas esferas executiva, técnica e financeira, bem como zela pela gestão e organização do Secretariado. Dá suporte para os principais órgãos da ONU, atuando em suas reuniões, confeccionando suas pautas provisórias e prestando serviços a conferências. Ainda opera no âmbito das comunicações tanto internas quanto as dirigidas ao público externo da Organização⁵⁸, no monitoramento das decisões e recomendações tomadas pelos órgãos principais e na coordenação

análise do cenário internacional por ex Secretários-gerais. Kofi Annan costumava ser menos prolixo, somente relacionando os programas do Secretariado. No mesmo caminho seguiu Ban Ki Moon. Ambos, contudo, se utilizam do pronome na primeira pessoa do singular “eu” para enfatizar suas considerações pessoais sobre os temas tratados. GORDENKER, Leon. Op. cit., p. 19.

⁵⁷ Ibid, p. 20-21.

⁵⁸ A ONU opera com seis línguas oficiais (árabe, chinês, inglês, francês, russo e espanhol), sendo que as línguas de trabalho e próprias para a interpretação são inglês e francês. Toda a documentação da Organização deve ser produzida nas seis línguas oficiais e a preparação de reuniões de trabalho deve estar pelo menos em inglês e francês. A língua franca para a maioria das reuniões é o inglês. Durante as sessões, propostas governamentais e relatórios do Secretariado ou de órgãos intergovernamentais sobre os temas em discussão devem ser editados, traduzidos, reproduzidos e publicizados. As decisões devem ser gravadas e preservadas para a próxima sessão. Ibid, p. 18-19. A maior parte da documentação se encontra à disposição de consultas no site www.un.org.

nação entre eles, bem como na integração dos mesmos às agências especializadas da ONU e respectivos programas operacionais⁵⁹. Um aspecto signifiicante da coordenação de responsabilidades é a organização do orçamento da ONU, que deve ser preparado para ser apresentado pelo Quinto Comitê à Assembleia Geral para aprovação⁶⁰.

Politicamente, exerce função representativa, o que lhe dá grande visibilidade internacional. Seus pronunciamentos e relatórios costumam chamar a atenção da opinião pública internacional e ajudar no estabelecimento de parâmetros para política global. Cabe também ao Secretário-Geral exercer a função de representar oficialmente a personalidade jurídica da ONU perante a sociedade internacional⁶¹. Assim, compete a ele a conclusão de tratados, inclusive acordos de sede⁶², bem como a gestão de fundos

⁵⁹ A atuação do Secretariado em relação à governança global é dirigida pelo Secretário-Geral. Esta se consolida pela criação de políticas consensuais para regular as relações internacionais. São preparadas as bases para grandes conferências transnacionais sobre população, direitos humanos, direitos da mulher e preservação do meio-ambiente, por exemplo. Tais conferências costumam produzir um documento que determina princípios básicos e indicações de formas de implementação aprovadas pela maioria dos países participantes, mas que não têm caráter obrigatório. Para definir os temas que serão incluídos nas discussões das conferências e nas minutas de recomendações, o Secretariado consulta e requisita experts e associações profissionais de vários países. Os comitês preparatórios têm a função de refinar o resultado dos estudos e preparar a documentação. Estes eventos, normalmente conduzidos em cidades diferentes das cidades-sede da ONU, atraem representantes de diversos setores da sociedade civil, como Organizações Não-Governamentais. *Ibid*, p. 20.

⁶⁰ O papel do Secretário-Geral na preparação do orçamento a ser submetido ao Quinto Comitê consta da regra 153 das Regras de Procedimento da Assembleia Geral.

⁶¹ Como exemplo, o exercício dos poderes estabelecidos para o Secretário-Geral pela Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, mencionada no tópico anterior.

⁶² Segundo o Manual de Procedimentos da Prática Diplomática Brasileira a respeito de Atos Internacionais, expedido pelo Ministério

e contas em nome da Organização⁶³. Nos últimos anos, há sido intensificado o papel fiscalizatório da própria Organização em relação à conduta ética dos funcionários da ONU, inclusive a do Secretário-Geral, que deve agir com transparência, imparcialidade e independência. Fóruns e observatórios internacionais independentes, como o *Global Policy Forum*⁶⁴, foram criados pela sociedade civil para monitorar diversos aspectos da condução política e administrativa internacional, incluindo a ação do Secretário-Geral e do Secretariado da ONU.

Em razão do extensivo uso na prática e da confirmação por várias resoluções da Assembleia Geral, o Secretário-Geral tem a autoridade para, se requisitado pelas partes ou autorizado pela Assembleia Geral ou pelo Conselho de Segurança, oferecer seus bons ofícios como meio de solução de controvérsias⁶⁵. Ainda pode, dentro de atri-

das Relações Exteriores do Brasil, Acordos de Sede são “Atos celebrados entre um Estado e uma organização internacional que permite a operação administrativa e técnica da representação de entidades intergovernamentais ou escritórios de representação, inclusive no que tange a aspectos de privilégios e imunidades”. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Atos Internacionais: prática diplomática brasileira – manual de procedimentos*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2010. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/manual-de-procedimentos/manual-de-procedimentos-pratica-diplomatica>>. Acesso em 1 de julho de 2015.

⁶³ ALMEIDA RIBEIRO, Ana Cristina; BORGES, Leonardo Estrela. Artigo 98. In. CALDEIRA BRANT, Leonardo Nemer. *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: CEDIN, 2008. p. 1193-1194.

⁶⁴ Com sede em Nova York, foi criado em dezembro de 1993 por ativistas e professores como James Paul, Erskine Childers e Joel Krieger. Possui o status de consultora da ONU. Informações podem ser obtidas pelo site <www.globalpolicy.org>.

⁶⁵ Bons ofícios ou mediação por parte Secretário-Geral ou de seus representantes têm sido regularmente requisitados por Estados-membros ou pelo Conselho de Segurança. Contudo, até o final dos anos 80 do século passado, vários Secretários-Gerais por vezes utilizaram destas atribuições

buições político-administrativas que foram se somando às suas funções, indicar representantes especiais dentre civis para diversas atividades. Seu uso mais constante é para serem chefes de operações de paz ou para atuarem em

de ofício, como nas sugestões de Tryve Lie ante a crise de Berlim ou na sua proposição de bons ofícios na Guerra da Coréia. Com o fim da Guerra Fria e o aumento da participação da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança nas ações de cooperação entre os Estados, este papel tornou-se mais limitado, cujo escopo de atuação é definido por delegações contidas nas resoluções dos órgãos envolvidos. Um exemplo da aplicação de bons ofícios por diversos Secretários-Gerais da ONU em razão de uma situação de ruptura da paz é no caso cipriota, que se constitui atualmente uma das mais antigas missões de paz da ONU. Chamada United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP), foi estabelecida sob a chefia do Secretário-Geral, com poderes para delegação destas atribuições a seu representante, para prevenir que mais violência fosse cometida entre comunidades cipriotas gregas e turcas por meio da resolução do Conselho de Segurança 186, de 1964. Após as hostilidades de 1974 que se seguiram ao golpe de estado em Chipre favorável à união com a Grécia e a tomada de controle da parte norte de Chipre pela Turquia, várias outras resoluções foram adotadas expandindo o mandato da UNIFCYP e os bons ofícios por parte do Secretário-Geral foram requisitados pelo Conselho de Segurança com os representantes das duas comunidades. Em razão deste trabalho, acordos entre cipriotas gregos e turcos foram tentados para o estabelecimento de um Estado bi-comunal e os que chegaram a ser assinados foram descumpridos. Relatórios que são encaminhados para o Conselho de Segurança por parte do Secretário-Geral no qual o mesmo relata o andamento de seus bons ofícios em relação às partes envolvidas, bem como a situação na zona de segurança que separa o norte do sul do país. O mandato para a operação de paz tem sido consistentemente renovado. A análise de Asmussem sobre a UNIFCYP identifica na sua duração o maior indicativo de sua incapacidade de resolver o problema principal, que se coaduna com o texto vago e inconsistente da resolução 186, de 1964, que previa a restauração da ordem e o retorno às condições normais em Chipre. Apesar de a paz ser mantida, o que é assegurado com os esforços de sucessivos Secretários-Gerais e com a manutenção da zona militarizada pela UNIFCYP, há pouca chance de sucesso, pois a segurança só é mantida pela presença da operação de paz. Cf. ASMUSSEN, Jan. United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP). In. KOOPS, Joachim; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul. *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 197-209.

assuntos específicos, como no caso de crianças e conflitos armados, segurança alimentar, dentre outros.

Mais recentemente, em relação a missões de paz e em razão da influência dos últimos Secretários-Gerais, procurou-se estabelecer parâmetros para a ocorrência de intervenções humanitárias em razão de graves e sistemáticas violações de direitos humanos. Em virtude da resposta a um pronunciamento de 2000 de Kofi Annan⁶⁶, que havia se sensibilizado com as atrocidades cometidas em Ruanda e na região dos Balcãs na década de 90, foi forjado o conceito *Responsibility to Protect* (R2P), consolidado no Documento Final da Cúpula Mundial (*World Summit*)⁶⁷. Ban Ki Moon deu continuidade ao tema ao se referir nele em documentos de 2009 e 2012⁶⁸. Contudo, apesar desses esfor-

⁶⁶ ANNAN, K. *We the peoples: the role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nations, 2000.

⁶⁷ Conforme os parágrafos 138 e 139 do Documento Final da Cúpula Mundial, o R2P deve se restringir aos crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *World Summit Outcome*. 2005. Disponível em

<<http://www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf>>. Acesso em 12 de junho de 2013.

⁶⁸ No relatório de 2009, Ban Ki-moon dividiu o R2P em três pilares, quais sendo: a responsabilidade primária do Estado na proteção da população; a responsabilidade internacional para o uso de meios pacíficos para a proteção da população dos Estados; a possibilidade de ação coletiva internacional quando verificada a incapacidade dos Estados envolvidos em proteger sua população. Cf. BAN, K. M. *Report of the Secretary General – Implementing the Responsibility to Protect*. 2009. Disponível em: <<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=655>>. Acesso em 12 de junho de 2015. Em 2012, no Relatório Final do Secretário Geral da ONU, *Responsabilidade de proteger: resposta em tempo hábil*, foi acolhida e parte do texto uma vertente apresentada pela diplomacia brasileira, *Responsibility while Protecting* (RwP), que alerta a sociedade internacional das várias consequências que podem advir de intervenções armadas em relação à própria população local.

ços, as questões que cercam o escopo jurídico e político envolvendo as missões de paz e as consequências das intervenções nas soberanias estatais ainda estão a mercê de forças que superam os poderes do Secretário-Geral e do Secretariado da ONU.

Conclusão

Neste breve estudo, que procurou resumir em poucas linhas e, portanto, de maneira muito modesta, o imenso trabalho do Secretariado e a atuação do Secretário-Geral, com base em um escopo histórico-analítico, verificam-se os desafios que são enfrentados cotidianamente por um órgão de extrema visibilidade e de grande importância, mas cujos rumos estão à mercê das relações internacionais. Ainda assim, a longevidade da ONU em relação à sua antecessora Liga das Nações, se deve no que diz respeito ao papel do Secretariado, tanto em razão das habilidades de se manter a estrutura burocrática da Organização em funcionamento, quanto nas oportunidades aproveitadas em se ampliar poderes e atribuições. A sobrevivência da ONU para outros setenta anos dependerá determinantemente das possibilidades de se manter eficiência e credibilidade no serviço público internacional ali prestado, bem como das possibilidades de gestão e articulação dos nomes que se seguirão no posto de Secretário-Geral.

Cf. BAN, K. M. *Report of the Secretary General – Responsibility to protect: timely and decisive response*, 2012. Disponível em: <[http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response(1).pdf)>. Acesso em 8 de junho de 2013.

Referências

ALI, Aamir. The International Civil Service: the idea and the reality. In: DE COOKER, Chris. *International Administration: law and management practices in International Organizations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1990.

ALMEIDA RIBEIRO, Ana Cristina; BORGES, Leonardo Estrela. Artigo 98. In. CALDEIRA BRANT, Leonardo Nemer. *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: CEDIN, p. 1185-1120, 2008.

ASMUSSEN, Jan. United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP). In: KOOPS, Joachim; MACQUEEN, Norrie; TARDY, Thierry; WILLIAMS, Paul. *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations*. Oxford: Oxford University Press, p. 197-209, 2015.

BORGES, Leonardo Estrela. Artigo 97. In. CALDEIRA BRANT, Leonardo Nemer. *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: CEDIN, 2008. p. 1160-1158.

CRETELLA NETO, José. *Teoria Geral das Organizações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MALANCZUK, Peter. *Akhurst's Modern Introduction to International Law*. 7. ed. Londres: Routledge, 1997.

GINNEKEN, Anique H. M. *Historical dictionary of the League of Nations*. Lanham: The Scarecrow Press, 2006.

GOOSSEN, Dirk Jan. The International Civil Service Commission. In: DE COOKER, Chris. *International Administration: law and management practices in International Organizations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, p. 16-17, 1990.

GORDENKER, Leon. *The UN Secretary-General and Secretariat*. 2. ed. Nova York: Routledge, 2010.

MACMILLAN, Margaret. *Paz em Paris: a Conferência de Paris e seu Mister de Encerrar a Grande Guerra*. Trad. Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

MELESCANU, Théodore. Article 7. In. COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain (Coord.). *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*. 3. ed. Paris : Economica, 2005.

MOLL, Leandro de Oliveira. *Imunidades internacionais: tribunais nacionais ante a realidade das Organizações Internacionais*. 2. ed. Brasília: Funag, 2011.

PONS RAFOLS, Xavier. *Las garantías jurisdiccionales de los funcionarios de las Naciones Unidas*. Barcelona: Edicions Universitat Barcelona, 1999.

RIBEIRO, M. D. A.; SALDANHA, A. V. *Textos de Direito Internacional Público: organizações internacionais*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 1995.

SALMON, Jean (Ed.). *Dictionnaire de Droit International Public*. Bruxelas: Bruylant, 2001 apud CRETELLA NETO, José. *Teoria Geral das Organizações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2007.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

TASSIN, Jacques. Administrative Co-ordination in the United Nations Family. In: DE COOKER, Chris. *International Administration: law and management practices in International Organizations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1990.

A ONU e suas agências especializadas

Camila Lippi*

Introdução

Em diversos de seus dispositivos, a Carta de São Francisco, documento fundador da Organização das Nações Unidas (ONU), utiliza a nomenclatura “instituições especializadas”, ou “entidades especializadas”¹ na sua tradução ao Português do Brasil. Na versão em inglês, adota-se a nomenclatura *specialized agencies* (agências especializadas); em espanhol, adota-se a nomenclatura *organismos especializados*; em francês, *institutions spécialisées*. Porém, a nomenclatura utilizada na bibliografia é “agências especializadas”, que é o termo adotado na redação deste trabalho.

Ramos define agência especializada como uma organização internacional de vocação universal, com personalidade jurídica de Direito Internacional Público (DIP) própria, separada tanto da personalidade jurídica de seus Estados-membros, como da ONU. Tais organizações têm objetivos amplos nos domínios social, cultural, econômico, sanitário e conexos, e celebraram com a ONU um acordo internacional de cooperação nesses temas. São organizações independentes, com corpo diretivo, funcionários, sede e orçamento próprios. Algumas são anteriores à ONU, como a Organização Internacional do Trabalho

* Professora do Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade Federal do Amapá. Graduada e Mestre em Direito pela UFRJ. Graduada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Metodista

¹ Podemos citar, como exemplo, os artigos 17, 58, 59, 62, 63 e 86 da Carta das Nações Unidas.

(OIT), a União Postal Universal (UPU) e a União Internacional de Telecomunicações (UIT)².

Devemos compreender o que a doutrina de Direito Internacional Público chama de “agências especializadas” dentro do conceito de cooperação internacional funcional. Esta se dá em torno de temas específicos, se diferenciando da cooperação em matéria de segurança, e envolve questões sociais, econômicas e técnicas³. Conforme Herz e Hoffman,

A cooperação pode ser conduzida em diversos graus de institucionalização. No caso da cooperação funcional, as organizações funcionais representam o mais alto grau de institucionalização, a partir de um contínuo que parte de iniciativas de cooperação diplomática *ad hoc* e passa pelos regimes internacionais⁴.

Agências especializadas, além dos requisitos postos por Ramos, são organizações funcionais, no sentido que Herz e Hoffman dão à expressão, por tratarem da cooperação internacional em um tema específico, que envolve questões sociais, econômicas e técnicas.

Este trabalho, que tem como objetivo analisar as agências especializadas da ONU, adotou o seguinte percurso analítico: num primeiro momento, será estudada a estrutura da cooperação funcional anteriormente à ONU; posteriormente, será abordado o tratamento dado pela Carta da ONU às agências especializadas; finalmente, serão estudadas algumas agências especializadas.

² RAMOS, André de Carvalho. Artigo 57. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: CEDIN, 2008. p. 866.

³ HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 132.

⁴ *Ibid*, p. 133.

1. A cooperação internacional funcional antes da ONU

A cooperação funcional surge no século XIX, antes mesmo da criação da ONU. Nesse período, à medida que as sociedades se tornaram mais complexas, como fruto da Revolução Industrial e o desenvolvimento do capitalismo na Europa, cresceu a demanda por serviços específicos e os Estados passaram a atuar na organização da infraestrutura necessária para o desenvolvimento. Esse fenômeno também começou a ocorrer no nível internacional, embora com menos intensidade. Isso porque, conforme avançava a Revolução Industrial, aumentava a complexidade das interconexões econômicas, sociais, técnicas e culturais entre as sociedades. Assim, governos nacionais começaram a se engajar na coordenação das atividades econômicas e sociais que tinham caráter eminentemente transnacional⁵. Surgem formas de cooperação na área de transportes, comunicações, produção e comercialização de bens e diversas conferências internacionais elaboram regras que estão na origem de algumas organizações mais especializadas. Assim, paralelamente ao Direito Internacional clássico, nasce um direito novo, progressivamente codificado: o direito da cooperação internacional⁶. Porém, nesse período, “os governos não se deixavam convencer a não ser com grandes reticências, quando os progressos técnicos e a interdependência econômica tornam evidentes as vantagens de uma

⁵ Ibid.

⁶ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 184.

certa concertação internacional”⁷. Assim, as tentativas de cooperação no período anterior à Primeira Guerra Mundial são estritamente técnicas, e pouco ambiciosas.

Levando-se em consideração esse aspecto mais técnico, as primeiras organizações internacionais que surgiram tinham caráter essencialmente funcional, e foram criadas com o objetivo de possibilitar a comunicação entre Estados. Tais organizações foram a União Telegráfica Internacional, criada em 1865, e a UPU, em 1874⁸.

O choque da Primeira Guerra Mundial cria uma verdadeira revolução em termos de institucionalização do Direito Internacional. Assim, a Conferência de Paz de Versalhes, em 1919, cria a Liga das Nações (também conhecida, na literatura em língua francesa, como Sociedade das Nações), a primeira organização internacional a tratar da temática da segurança coletiva⁹.

No período da Liga, foram ampliados, ainda que de forma tímida, os esforços de cooperação funcional. Os fundadores da Liga atribuíram papel importante a esse tipo de cooperação, estabelecendo, no artigo 23 do Pacto da Liga, tratado constitutivo da nova organização internacional, diversas obrigações de cunho social aos seus Estados-membros. Dentre essas obrigações, estavam assegurar condições de trabalho equitativas e humanas para o homem, a mulher e a criança, assegurar um tratamento adequado às populações indígenas, adotar as disposições

⁷ DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 71.

⁸ HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. Op. cit., p. 133.

⁹ DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Op. cit., p. 72.

necessárias para manter e assegurar a liberdade das comunicações e do trânsito, etc. Além disso, o artigo 24 do Pacto da Liga recomendava que todas as repartições internacionais anteriormente estabelecidas por tratados multilaterais, como a UPU e a União Telegráfica Internacional, e todas que fossem ulteriormente criadas, seriam postas sob a autoridade da Liga, desde que os membros dessas repartições concordassem¹⁰.

Exemplo de ampliação da cooperação funcional nesse período foi a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 1919, junto com a Liga, ao abrigo da parte XIII do Tratado de Versalhes. Suas origens remetem aos movimentos trabalhistas do século XIX, que se formaram em reação aos abusos cometidos contra os trabalhadores no contexto da Revolução Industrial. Além da OIT, podemos citar a Organização da Saúde, criada em 1922, considerada uma das organizações funcionais da Liga de maior sucesso, tendo desenvolvido programas de contenção de epidemias e de vacinação preventiva. Também podemos mencionar a Organização para a Comunicação e Trânsito, que apresentou resultados. Exemplo disso é fato de ter facilitado a conclusão de algumas Convenções, como a Convenção para a Unificação dos Sinais Rodoviários de 1931¹¹.

Já na esfera econômica, a cooperação funcional no período da Liga não foi tão bem-sucedida. A Organização Econômica e Financeira, organização funcional de cooperação econômica no âmbito da Liga, patrocinou duas Conferências Internacionais, em 1927 e 1933, com o obje-

¹⁰ HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. Op. cit., p. 135; MELLO, Celso D. de Albuquerque Mello. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 707.

¹¹ HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. Op. cit., p. 136.

tivo de estabilizar moedas e evitar o aumento das tarifas comerciais. Mas as duas conferências não tiveram sucesso como resultado do conturbado período do entreguerras, marcado pelo nacionalismo, protecionismo, e pela grave crise econômica que se instalou em 1929¹².

Porém, por diversas razões, como o fato de não lhe terem sido atribuídos poderes suficientes para sancionar atos de agressão, a Liga foi incapaz de evitar uma nova guerra de dimensões mundiais. Ao fim da Segunda Guerra Mundial, é dissolvida a Liga das Nações, e é criada, por meio da Carta de São Francisco, a ONU, com mais poderes para sancionar atos de agressão e de ruptura da paz e da segurança internacional¹³.

Apesar do fracasso em conter a erupção de uma nova guerra, as atividades de diversas instituições de cooperação funcional da Liga não foram suspensas, e muitas foram incorporadas pela ONU, como a OIT, por exemplo, e a Organização da Saúde (antecessora da Organização Mundial da Saúde, agência especializada da ONU)¹⁴.

2. As agências especializadas na Carta da ONU

A ONU assumiu um papel ainda mais ativo que a Liga na promoção da cooperação funcional, desenvolvendo uma verdadeira rede de órgãos, comissões e agências especializadas na área econômica e social¹⁵. Assim, o artigo 57 da Carta da ONU estabelece que

¹² Ibid, p. 135-136 .

¹³ DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Op. cit., p. 72.

¹⁴ HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. Op. cit., p. 136.

¹⁵ Ibid, p. 137.

1. As várias entidades especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, serão vinculadas às Nações Unidas, de conformidade com as disposições do artigo 63.
2. Tais entidades assim vinculadas às Nações Unidas serão designadas. Daqui por diante, como entidades especializadas.

Esse dispositivo visa estabelecer uma rede voluntária de entidades voltadas para a consecução de objetivos sociais, culturais e econômicos. Tal rede contaria apenas com entidades: a) intergovernamentais; b) especializadas nos campos sociais, com objetivos inscritos em seus instrumentos institutivos; c) vinculadas voluntariamente à ONU por meio de celebração de acordos específicos. O que se almeja, com o artigo 57, é obter boa sinergia e coerência na atuação da ONU e dessas entidades intergovernamentais, pois visam todas os mesmos objetivos. Nasce o que Ramos chama de “família das Nações Unidas”, ou que a própria ONU chama de “sistema ONU”, ou sistema onusiano, composto por um conjunto que engloba a ONU, suas agências especializadas e outros órgãos, todos atuando em conjunto, coordenados e em sinergia¹⁶.

O artigo 58, da Carta, por sua vez, estabelece que “A Organização fará recomendação para coordenação dos programas e atividades das entidades especializadas”. Segundo Ramos, há necessidade de coordenação, conforme mencionado no artigo 58 do tratado constitutivo da ONU, porque há vários órgãos atuando no mesmo tema, por um lado, e

¹⁶ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 866.

um preocupante conjunto de decisões contraditórias por parte desses mesmos órgãos, por outro. Um exemplo que podemos dar são políticas de austeridade econômica postas pelo FMI como condição para a tomada de empréstimos por seus Estados partes, gerando a eliminação de programas sociais nos países em desenvolvimento, com resultados negativos em termos de proteção de direitos humanos, mais especificamente de direitos econômicos, sociais e culturais. A sobreposição de atividades, a falta de coerência, e mesmo as ações contraditórias entre entes especializados tornam clara a certeza de que a ONU não pode aspirar cumprir seus ambiciosos objetivos, se não possuir um sistema coordenado e eficiente de ação em toda a família ONU¹⁷.

Tal tarefa de coordenação cabe ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU, consoante o artigo 63 de seu tratado constitutivo¹⁸. Assim, deve esse Conselho conectar o trabalho das agências especializadas da ONU, das comissões funcionais e regionais criadas pelo próprio ECOSOC¹⁹.

Porém, embora desde seu começo a ONU, por estipulação de sua carta constitutiva, estivesse atenta à cooperação funcional, foi o processo de descolonização que ressignificou esse tipo de cooperação, tornando-a o que ela é nos dias atuais, ao dar maior impulso à cooperação para

¹⁷ RAMOS, André de Carvalho. Artigo 58. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). Op. cit., p. 873-876.

¹⁸ “1. O Conselho Econômico e Social poderá estabelecer acordos com quaisquer das entidades a que se refere o artigo 57, a fim de determinar as condições em que a entidade interessada será vinculada às Nações Unidas. Tais acordos serão submetidos à aprovação Assembleia Geral. 2. [O ECOSOC] Poderá coordenar as atividades das agências especializadas, por meio de consulta e recomendações às mesmas e de recomendações à Assembleia Geral e aos membros das Nações Unidas”.

¹⁹ IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flavia. Artigos 62 3 63. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). Op. cit., p. 906.

o desenvolvimento. A independência das antigas colônias europeias na África e na Ásia provocou dois fenômenos. Um deles manifestou-se pelo vínculo do novo estatuto territorial, e a necessidade do desenvolvimento econômico nesses novos Estados. O segundo fenômeno foi o surgimento de um sentimento de solidariedade entre países pobres²⁰. É nesse contexto que surgem o Movimento dos Países Não-Alinhados²¹ e o Grupo dos 77²².

Com o processo de descolonização e, por consequência, o ingresso de novos Estados e sua aspiração ao desenvolvimento, fizeram com que viesse a predominar no âmbito da Assembleia Geral da ONU uma corrente que tenta fazer dessa Organização um instrumento para a afirmação e o progresso material dos países mais pobres. É nesse contexto em que ocorre uma reorientação de diversas das agências especializadas da ONU em direção aos objetivos do desenvolvimento. Assim, além do Direito Internacional clássico e do Direito Internacional da cooperação²³, surge um novo direito: o Direito do desenvolvimento²³.

Exatamente por isso, entre a Segunda Guerra Mundial e meados da década de 1970, o número de agências especializadas do sistema ONU, assim como suas atividades,

²⁰ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 184-186.

²¹ O Movimento dos Países Não-Alinhados é uma coalizão de Estados, em vias de desenvolvimento, que, durante a Guerra Fria, resolveu de afastar da disputa hegemônica entre Estados Unidos e União Soviética. O desmembramento desta em 1991, porém, levou tais Estados a redefinir o seu papel, num mundo onde a disputa militar e ideológica entre os blocos soviético e capitalista deixou de ser um fator decisivo.

²² O Grupo dos 77 (G-77) é uma coalizão de Estados em desenvolvimento, que visa promover os interesses de seus membros e criar uma maior capacidade de negociação conjunta na ONU. Seu número inicial de membros era de 77 Estados, mas a coalização chega aos dias de hoje com 131 membros.

²³ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 184-186.

cresceu significativamente²⁴. Nesse contexto, tais organizações internacionais foram percebidas pelo movimento contestatório que se instalou na ONU, levado a cabo pelos Estados em desenvolvimento, como um instrumento para a divisão equitativa das riquezas, e não como simples aparatos coletivos na busca dos interesses comuns²⁵.

A partir daí, entram em erosão os princípios liberais que deram sustentação ao surgimento das agências especializadas. Enquanto anteriormente a crença era a de que as agências especializadas deveriam ter finalidades essencialmente técnicas, começa a ocorrer, nesse contexto, uma progressiva politização no seio dessas organizações internacionais²⁶.

Até julho de 2016, havia dezesseis agências especializadas da ONU, segundo *site* da própria Organização. São elas: Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO); a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA); a Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO); a Organização Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (IFAD); a OIT; a Organização Mundial de Saúde (OMS); o FMI; a Organização Marítima Internacional (IMO); a UIT; a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI); a UPU; a Organização Internacional para a Propriedade Intelectual (OMPI); o Banco Mundial; a Organização Meteorológica Mundial (OMM) e a Organização Mundial do Turismo (OMT)²⁷. Nos próximos itens, estudaremos cada uma des-

²⁴ HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. Op. cit., p. 137.

²⁵ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 187.

²⁶ Ibid, p. 186-187.

²⁷ Informações retiradas de <<http://www.un.org/Overview/uninbrief/institutions.shtml>>.

sas agências. Por motivos de espaço, apenas cinco dessas agências especializadas, por sua importância, serão trabalhadas neste: a Organização Internacional do Trabalho, a OMS, a UNESCO, e as duas instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial). Em julho de 2016 a Assembleia Geral da ONU aprovou o status de agência especial para a Organização Internacional para as Migrações (OIM)²⁸.

Algumas delas, a título exemplificativo, são os objetos dos próximos itens desse capítulo.

3. Organização Internacional do Trabalho

A necessidade de estabelecer normas de proteção ao trabalho surgiu com a revolução industrial. No começo do século XIX, Robert Owen, reformador social britânico, redigiu alguns pontos tentando remediar as trágicas condições de trabalho e higiene da maioria das manufaturas e minas europeias. Mas governos não levaram em consideração essas demandas, pois estavam preocupados mais com a concorrência externa que com as condições dos trabalhadores²⁹.

Já em 1890, o Conselho Federal da Suíça propôs a organização de uma conferência internacional, que ocorreu em Berlim, com a presença de representantes de 12 Estados europeus e de técnicos, industriais e operários. Nessa ocasião, nasceu o princípio mais original e surpreendente dos organismos internacionais, o tripartite, que veio a vingar na OIT. Nenhuma decisão impositiva foi tomada; apenas estabeleceram-se algumas questões a serem tratadas pelos legisladores nacionais, como condições de trabalho

²⁸ Cf. < <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54545#.V5itvVUrLIV>>

²⁹ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 228.

para as mulheres, adolescentes e crianças, trabalho nas minas e descanso semanal³⁰. No ano seguinte, o Papa Leão XII publicou a encíclica *Rerum Novarum*, convocando as autoridades públicas a tomar as medidas necessárias para preservar a saúde e os interesses dos trabalhadores³¹.

Por sua vez, os movimentos sindicais, chamados de associativos na época, tentaram se organizar na Europa. Nesse sentido, em 1897 foram realizadas duas reuniões em Zurique e em Bruxelas. Ambas propuseram a criação de uma associação internacional dedicada à proteção dos trabalhadores. Até que, em uma terceira reunião, no ano de 1900, em Paris, foi criada a Associação Internacional para a Proteção dos Trabalhadores³².

Segundo seu próprio estatuto, o propósito da Associação era servir como uma ligação entre Estados industrializados que consideravam a legislação protetora dos trabalhadores como uma necessidade. A essa associação foi dada a tarefa (e isso foi um passo essencial para a criação da OIT), uma agência internacional do trabalho com a missão de publicar resenhas periódicas de legislação nacional. Mesmo sendo uma instituição privada, a Associação Internacional para a Proteção dos Trabalhadores teve o apoio de vários governos europeus e recebeu assistência deles. Exemplo disso é o fato de as autoridades suíças proverem a Associação com sua sede na cidade de Basileia. A Associação promoveu diversas conferências, até que seus trabalhos foram interrompidos pelo início da Primeira Guerra Mundial em 1914³³.

³⁰ Ibid, p. 229.

³¹ SERVAIS, Jean-Michel. *Derecho Internacional del Trabajo*. Buenos Aires: Heliasta, 2011. p. 15.

³² SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 229; SERVAIS, Jean-Michel. *Derecho Internacional del Trabajo*. Buenos Aires: Heliasta, 2011. p. 16.

³³ SERVAIS, Jean-Michel. Op. cit., p. 16-17.

A Primeira Guerra mudou consideravelmente o contexto referente às relações de trabalho. Todos os beligerantes reconheciam os sofrimentos e sacrifícios dos trabalhadores durante esse período, e a dívida de gratidão que seus países tinham com eles³⁴.

Em 1919, ao Tratado de Versalhes, que pôs fim à guerra, foi anexado tanto o Pato da Liga das Nações, quanto o projeto de criação de uma organização internacional especializada voltada às questões laborais. No mesmo ano, reuniu-se em Washington a primeira conferência da OIT³⁵.

Os custos de funcionamento da OIT foram incluídos no orçamento geral da Liga. Portanto, havia um vínculo direito e imediato entre as duas organizações internacionais. Todos os países que ratificavam o Pacto da Liga se tornavam parte da OIT. Ao mesmo tempo, não necessariamente o Estado-membro da OIT era também parte da Liga. Exemplo disso são os Estados Unidos, que nunca fizeram parte da Liga, mas ingressaram na OIT em 1934, e o Brasil, que deixou a Liga em 1926, mas continuou a ser membro da OIT. No período do entreguerras, a Organização logrou redigir mais de cinquenta convenções, e seus funcionários realizaram inúmeras missões de inspeção nos países-membros³⁶.

Durante a Segunda Guerra Mundial, a OIT (que havia se mudado para Montreal, no Canadá) buscou manter suas atividades rotineiras, apesar das dificuldades encontradas naquele período³⁷. É nesse contexto que a Organização se redesenha para enfrentar o mundo do pós-guerra. Assim, em 1944, a OIT reúne a Convenção de Filadélfia,

³⁴ Ibid, p. 17.

³⁵ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 229.

³⁶ Ibid, p. 229-230.

³⁷ SERVAIS, Jean-Michel. Op. cit., p. 21.

nos Estados Unidos, na qual é aprovada a Declaração de Filadélfia. Esse documento coloca de forma clara os propósitos e princípios que deverão guiar a nova fase da Organização, como o de que o trabalho não pode ser tratado como mercadoria, a importância das liberdades de expressão e sindical, a luta contra a pobreza, o tripartismo, etc³⁸.

Quanto à sua estrutura institucional atual, a OIT adota o seguinte esquema organizacional: um órgão pleno, que é a Assembleia Geral; um Conselho de Administração; e o Escritório Internacional do Trabalho, seu secretariado permanente³⁹.

Na Assembleia Geral, todos os Estados-membros da OIT se reúnem anualmente. Cada um dos Estados envia a esse órgão quatro delegados, sendo dois governamentais, um representante patronal, e um representante dos sindicatos de trabalhadores. Seu trabalho é essencialmente normativo e de controle. As normas emitidas pela Conferência têm duas formas possíveis: as convenções e as recomendações. As primeiras são instrumentos jurídicos adotados pela maioria de dois terços na Conferência. Os Estados-membros da OIT são obrigados a colocar em discussão internamente (geralmente em seus respectivos parlamentos) os textos das convenções. O propósito é publicizar as convenções, levando os Estados a tomar posições que talvez ele não tomaria por sua própria iniciativa. Além disso, os Estados são obrigados a definir a via pela qual internalizarão tais normas, ou seja, administrativa-mente, ou através do parlamento⁴⁰.

³⁸ Ibid, p. 22; SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 230.

³⁹ Ibid, p. 231.

⁴⁰ Ibid, p. 232.

Por serem tratados, uma vez ratificados pelo Estado, as convenções se tornam obrigatórias para eles. Tais convenções podem ser modificadas, à medida as condições objetivas do mundo do trabalho forem se modificando⁴¹. Exemplo disso é a Convenção 169 da OIT, referente aos povos indígenas e tribais, que substituiu a Convenção 107 da OIT, por demandas desses mesmos povos⁴².

Já as recomendações, por não serem tratados, não vinculam de forma alguma os Estados. Elas manifestam aconselhamento⁴³.

O Conselho de Administração, por sua vez, reúne cinquenta e seis membros, sendo 28 representantes dos Estados, quatorze dos empregadores, e quatorze dos trabalhadores, eleitos pela Assembleia Geral. Dentre os delegados estatais, dez são designados pelos países industrializados mais importantes, e os outros, eleitos num sistema de rodízio, levando-se em consideração critérios de repartição geográfica, o nível de desenvolvimento, a variedade cultural e idiomática. Todos os membros desse órgão têm mandatos de três anos. O Conselho de Administração tem função de órgão executivo e administrador, se reunindo três vezes ao ano, deliberando sobre local, data e pauta de discussões a serem debatidas na Assembleia Geral, além de eleger o Diretor do Escritório Internacional do Trabalho⁴⁴.

Já o Escritório Internacional do Trabalho, conforme mencionado anteriormente, funciona como uma Secretaria responsável pela divulgação das atividades executadas pela OIT, bem como: preparar os projetos de convenções e recomendações; promover a publicidade desses textos,

⁴¹ Ibid.

⁴² SERVAIS, Jean-Michel. Op. cit., p. 277.

⁴³ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 233.

⁴⁴ Ibid, p. 231-233.

uma vez aprovados pela Assembleia Geral; prestar assistência legislativa aos Estados, quando solicitado; velar pela execução e aplicação das convenções firmadas pelos Estados-membros. Tem à sua frente um Diretor-Geral, que chefia esse órgão e que, como foi mencionado, é eleito pelo Conselho de Administração da OIT⁴⁵.

Ao longo de vários anos, a OIT logrou a aprovação de diversas convenções em matéria trabalhista, abordando temas variados: liberdade sindical, trabalho forçado, igualdade de tratamento e de oportunidade, readaptação e empregos de pessoas deficientes, inspeção do trabalho, trabalho noturno, dentre muitos outros⁴⁶. Mais recentemente, em 2011, a OIT adotou a Convenção sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e Trabalhadores Domésticos, que estabelece o princípio segundo o qual tais trabalhadores devem ter os mesmos direitos que qualquer outro trabalhador⁴⁷. Tal tratado teve impacto no Brasil, com a aprovação de uma emenda constitucional, em 2013, que dá às empregadas e empregados domésticos os mesmos direitos de todo e qualquer trabalhador, e que eles não tinham, de acordo com o texto original da Constituição de 1988⁴⁸.

⁴⁵ Ibid, p. 233.

⁴⁶ Ibid, p. 233-234.

⁴⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Conferencia Internacional del Trabajo. *Texto del Convenio Sobre el Trabajo Decente Para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos*. Actas Provisionales. 100ª reunión, Ginebra, Junio de 2011. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_157833.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2015.

⁴⁸ BBC BRASIL. *OIT diz que Brasil dá exemplo ao mundo com legislação sobre domésticas*. 3 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/04/130403_domesticas_oit_abre_jp_df>. Acesso em 20 de junho de 2015.

Outro fenômeno interessante que podemos observar é que as Convenções da OIT têm tido impactos não apenas em seus Estados-membros, mas também em outras instituições internacionais, que nem ao sistema ONU pertencem. Exemplo disso tem sido a aplicação indireta da Convenção 169 da OIT em diversos casos julgados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos referentes a povos indígenas e tribais. Nesses casos, a Corte tem interpretado o principal tratado de direitos humanos no âmbito interamericano, a Convenção Americana de Direitos Humanos, à luz da Convenção 169⁴⁹. Dentre eles, podemos mencionar os casos *Awas Tigni vs Nicarágua*, *Comunidade Yakye-Axa vs Paraguai*, *Comunidade Saramaka vs Suriname*, *Comunidade Sarayaky vs Equador*, dentre outros.

4. A UNESCO

Em 1913, ocorre a primeira tentativa de se criar uma estrutura internacional dedicada às questões internacionais, pelo governo de Holanda, mas que nunca veio a se concretizar, por causa do começo da Primeira Guerra Mundial. Uma vez terminando esse conflito, são tomadas algumas iniciativas referentes à cooperação internacional em matéria intelectual no âmbito da Liga das Nações, como a criação de uma Comissão de Cooperação Intelectual na Liga, e, já durante a Segunda Guerra Mundial, foi redigido um projeto de estatuto para a cooperação intelectual e científica⁵⁰.

Porém, somente em 1945 ocorre uma maior institucionalização da cooperação internacional em matéria inte-

⁴⁹ LIXINSKI, Lucas. Treaty interpretation by the Inter-American Court of Human Rights: expansionism at the service of the unity of International Law. *European Journal of International Law*, v. 21, n. 3, 2010, p. 596-598.

⁵⁰ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 235.

lectual, com a criação da UNESCO, resultado da conferência de Londres dos ministros da Educação de 44 Estados. Com sede em Paris, tal Organização tem como objetivo primordial contribuir para a paz através da educação, ciência e cultura, através da cooperação internacional⁵¹.

A UNESCO adotou uma estrutura institucional composta pelos seguintes órgãos: Conferência Geral, Conselho Executivo e Secretaria. A Conferência geral reúne os 192 estados-membros da ONU e 6 outros Estados-membros associados cuja solicitação de ingresso tenha sido aprovada por 2/3 da conferência. Tal órgão tem por finalidade aprovar convenções e recomendações, seguindo um modelo similar ao da OIT, definir as linhas gerais de orientação política da Organização, aprovar seu orçamento, analisar relatório dos Estados-membros referentes ao cumprimento das convenções⁵².

Quando ao Conselho Executivo, reúne cinquenta e um membros eleitos para um mandato de quatro anos, segundo critérios de repartição geográfica e cultural. O texto original do tratado constitutivo da UNESCO estabelecia que os membros do Conselho eram representantes do conjunto da Conferência, e não de seus respectivos governos. Assim, o Conselho tinha clara autonomia frente aos Estados-membros da Organização. Porém, em 1973, os Estados Unidos se opuseram a isso, e começaram uma intensa campanha pela modificação do tratado constitutivo dessa organização internacional. Desde então, o Conselho afastou personalidades independentes, e colocou-se de forma bastante nítida a serviço dos Estados⁵³.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid, p. 236.

⁵³ Ibid.

Finalmente, o Secretariado é a parte administrativa da UNESCO. Esse órgão tem à sua frente um diretor-geral, eleito pela conferência para um mandato de 6 anos, renovável⁵⁴.

Atualmente, no plano educacional, as ações básicas da UNESCO visam eliminar o analfabetismo, desenvolver o ensino básico, e melhorar os manuais escolares. No âmbito científico, a Organização promove colóquios, publica livros e revistas e busca se fazer presente nos debates sobre os rumos da ciência. Além disso, desde a década de 1960, essa agência especializada da ONU trabalha na preservação e restauração de sítios de valor cultural e histórico⁵⁵.

5. A Organização Mundial da Saúde

A necessidade de um trabalho na área da saúde que fosse além das fronteiras das comunidades nasceu antes mesmo da noção de Estado. A luta contra as epidemias, por exemplo, começou no século XVI, e se desenvolveu ao longo do tempo. É nesse contexto que surge a prática da quarentena nas cidades portuárias. A modernização dos transportes, contemporânea da Revolução Industrial, torna premente a questão sanitária, pois o aumento do fluxo de pessoas que essa modernização ocasionou numa aceleração da transmissão de epidemias⁵⁶.

Nesse contexto da Revolução Industrial, a impossibilidade de tornar eficientes as medidas implementadas a nível nacional terminou por obrigar os Estados a tentar uma coordenação internacional. Assim, Napoleão reuniu em Paris, em 1851, a primeira conferência sanitária inter-

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid, p. 236-237.

nacional. Novas conferências sucederam a de Paris, dentro de uma perspectiva sanitaria defensiva. Assim, nasceu a obrigatoriedade em comunicar aos demais países o surgimento de epidemia, a generalização da quarentena, os cuidados impostos quando ocorrem migrações massivas temporárias, como a peregrinação a Meca⁵⁷.

Já em 1907, foi criado, em Roma, o Escritório Internacional de Saúde Pública, primeira instituição internacional na área sanitária, cujo trabalho foi interrompido com Primeira Guerra Mundial. O surgimento da Liga das Nações, por sua vez, ocasionou uma maior institucionalização do tratamento de questões sanitárias na arena internacional⁵⁸. É nesse contexto que surge a Organização da Saúde, criada em 1922, e considerada uma das organizações funcionais da Liga de maior sucesso, tendo desenvolvido programas de contenção de epidemias e de vacinação preventiva⁵⁹.

Podemos considerar as duas instituições supramencionadas como antecedentes da OMS, proposta durante a Conferência de São Francisco, mas formalizada em Nova York, em 1946. Seu tratado constitutivo entrou em vigor em 1948. Com sede em Genebra, essa agência especializada da ONU tem como objetivo primordial lutar para que todos os povos alcancem o mais alto grau possível de saúde⁶⁰.

Como a maioria das agências especializadas da ONU, a OMS compõe-se de um órgão pleno (a Assembleia Mundial da Saúde), de um órgão executivo (Conselho Executivo) e de um Secretariado. Além disso, uma das suas mar-

⁵⁷ Ibid, p. 237.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. Op. cit., p. 134.

⁶⁰ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 239; VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *Direito Internacional Sanitário*, p. 481. Disponível em: <www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/a22.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2015.

cas é a descentralização de suas políticas e ações. Assim, a OMS dispõe de seis escritórios e comitês regionais dotados de competências locais e créditos orçamentários próprios, assim distribuídos: África (Brazaville), América, Ásia do Sudeste (Nova Déli), Europa (Copenhague), Mediterrâneo Oriental (Alexandria) e Pacífico Ocidental (Manilha). Nas Américas, a Organização Pan-Americana de Saúde, sediada em Washington, desempenha o papel de escritório regional da OMS⁶¹.

A Assembleia Mundial da Saúde é composta por delegados de todos os Estados-membros, reunindo-se em sessão ordinária anual ou em sessões extraordinárias, a pedido do Conselho ou pela maioria dos Estados-membros. Tem como funções eleger os membros do Conselho, nomear o Diretor-Geral da Organização e deve aprovar seus relatórios e atividades, podendo dar-lhe instruções. A Assembleia também tem um importante papel normativo na área sanitária, podendo adotar três tipos de ato com esse objetivo. Pelo voto de dois terços de seus membros, a Assembleia pode adotar Convenções ou Acordos, num mecanismo muito similar àquele visto anteriormente no âmbito da OIT. Porém, segundo Ventura, na prática, a Assembleia é extremamente dividida, e não consegue adotar Convenções. As Recomendações, que também funcionam de forma similar às da OIT, são mais frequentes, e contribuem muito para a harmonização de legislações em matéria sanitária no âmbito dos Estados, apesar de não terem caráter vinculante⁶².

⁶¹ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *Direito Internacional Sanitário*, s/d. p. 4. Disponível em: <http://www.academia.edu/2263066/Direito_Internacional_Sanit%C3%A1rio>. Acesso em 20 de julho de 2016.

⁶² Ibid.

Além disso, a Assembleia pode adotar Regulamentos que são obrigatórios para os Estados-membros, a não ser que estes se recusem a aceitar o texto, ou formulem reservas. Novamente, segundo Ventura,

Os Regulamentos podem ser medidas destinadas a impedir a propagação de doenças de um país para outro; nomenclaturas referentes às doenças, as causas de óbitos e os métodos de higiene pública; os standards sobre métodos de diagnóstico aplicáveis no âmbito internacional; as normas relativas à pureza dos produtos biológicos, farmacêuticos e similares que se encontram no comércio internacional; e as condições relativas à publicidade e à designação desses produtos⁶³.

Caso o Estado não aja deliberadamente contra um Regulamento, formulando reservas ou recusando-o expressamente no prazo estabelecido pela notificação, esse ato normativo entrará em vigor para todos os Estados-membros no momento em que for notificada sua adoção pela Assembleia, havendo sua incorporação automática quando ocorre o silêncio do Estado-membro⁶⁴.

Outro órgão da OMS é seu Conselho Executivo, formado por trinta e dois membros, eleitos pela Assembleia para um período de três anos, levando-se em consideração critérios de repartição geográfica e de qualificação técnica. Esse órgão se reúne ao menos duas vezes ao ano e, como órgão Executivo da Assembleia, aplica suas decisões, executa as

⁶³ Ibid, p. 4.

⁶⁴ Ibid.

missões que ela lhe confia, prepara sua ordem do dia e formula proposições. Porém, sua atribuição mais importante é a de tomar medidas de urgência em caso de eventos que exijam uma ação imediata. Até 1999, o Conselho era o único exemplo de órgão de uma agência especializada da ONU cujos membros não tomaram assento na qualidade de representantes de seu Estado de origem. Mas, naquele ano, a Assembleia, considerando que o caráter pessoal do mandato era uma ficção jurídica, adotou por consenso a Resolução WHA 51.2, decidindo que os Conselheiros tomam assento na qualidade de representantes governamentais⁶⁵.

Finalmente, cabe destacar que a OMS possui um Secretariado, que é responsável pela parte administrativa da Organização. Esse órgão é composto pelo seu Diretor-Geral (eleito pelo Conselho Executivo) e pelo pessoal técnico e administrativo da OMS⁶⁶. As orientações gerais e políticas específicas da Organização são decididas no âmbito do Secretariado, em Genebra, e os escritórios regionais, mencionados anteriormente, se limitam a apenas implementar tais programas. Isso tem sido objeto de crítica, sob o argumento de que limitaria a criatividade profissional nos escritórios regionais, e dificultaria a adaptação das políticas às realidades locais⁶⁷.

Recentemente, a OMS recebeu duras críticas por ter demorado tempo demais a responder à epidemia de ebola no oeste da África, cujos primeiros sinais surgiram em dezembro de 2013. Porém, somente a partir de março de 2014 é que a OMS decidiu reconhecer que os primeiros si-

⁶⁵ Ibid, p. 483; HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. Op. cit., p. 149.

⁶⁶ VENTURA, Deisy de Freitas Lima. Op. cit.

⁶⁷ HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. Op. cit., p. 149.

nais existiam. Documentos confidenciais da Organização ainda revelaram como o escritório africano da OMS dificultou o trabalho dos especialistas internacionais. Além disso, em maio de 2014, a agência especializada chegou a comunicar à imprensa que o surto estava praticamente controlado, quando estava longe disso. Apenas em agosto do mesmo ano, depois de muitas mortes, a OMS declarou o ebola como uma emergência de saúde internacional. Em abril de 2015, a Organização reconheceu que foi lenta na resposta ao ebola, fazendo uma espécie de *mea-culpa*⁶⁸.

6. As instituições de Bretton Woods: FMI e Banco Mundial

Segundo Kennedy⁶⁹, uma das conclusões que os projetistas e políticos ocidentais tiraram em relação ao período do entreguerras está relacionado ao colapso econômico e social do sistema de livre mercado, simbolizado no *crack* da Bolsa de Nova York. Na percepção deles, essa era a principal causa da agitação política e do extremismo que levaram às guerras, pois serem humanos desesperados, nessa concepção, fariam coisas desesperadas. Por isso, os grupos de trabalho britânicos e estadunidenses (por motivos óbvios, os soviéticos não se interessavam em ressuscitar o sistema capitalista) passaram muito tempo discutindo a nova arquitetura financeira, bancária e comercial do

⁶⁸ CHADE, Jamil. OMS assume culpa por fracasso na operação contra ebola. *Bol notícias*. 20 de abril de 2015. Disponível em: <<http://noticias.bol.uol.com.br/ultimas-noticias/ciencia/2015/04/20/oms-assume-culpa-por-fracasso-na-operacao-contra-ebola.htm>>. Acesso em 20 de abril de 2015.

⁶⁹ KENNEDY, Paul. *O Parlamento do Homem: História das Nações Unidas*. Lisboa: Edições 70, 2009. p. 48

mundo pós-guerra. Essa nova estrutura deveria eliminar qualquer ameaça de instabilidade financeira.

Tal arquitetura institucional econômica tem seus contornos definidos na Conferência de Bretton Woods, em 1944, nos Estados Unidos, que estabeleceu os alicerces relativos às relações comerciais e financeiras entre Estados. Dentre diversos aspectos, o Acordo de Bretton Woods, documento final dessa Conferência, afirmou a necessidade de criar três instituições: o Banco Mundial, o FMI e a Organização Internacional do Comércio (sendo que esta última não vingou naquele momento, devido ao baixo índice de ratificação da Carta de Havana, seu tratado constitutivo, que nunca entrou em vigor)⁷⁰. Por isso, o Banco Mundial e o FMI são comumente chamados de “Instituições de Bretton Woods”.

Começaremos escrevendo sobre o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, também conhecido como Banco Mundial. Ele é o principal organismo multilateral de financiamento ao desenvolvimento social e econômico. O FMI não financia o desenvolvimento, mas presta tão somente ajuda monetária e, mais recentemente, o papel de conselheiro sobre políticas públicas⁷¹.

Sediado em Washington, nos Estados Unidos, o BIRD utiliza as técnicas de um banco comercial, pois possibilita o acesso a recursos financeiros aos Estados-membros, cobrando juros e auferindo lucros que permitem sua sustentação. Por outro lado, ele capta recursos financeiros no mercado de capitais e nas disponibilidades oferecidas pelos Estados-membros com disponibilidades, e os coloca à disposição dos Estados demandantes a juros preferenciais⁷².

⁷⁰ SINAGRA, Augusto; BARGIACCHI, Paolo. *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2013. p. 559-560.

⁷¹ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 188.

⁷² Ibid.

O BIRD nasceu com o fim primordial de contribuir para a reconstrução da economia dos Estados atingidos pela Segunda Guerra Mundial, dando a eles assistência financeira e técnica. Terminada a fase de reconstrução pós-guerra, o BIRD passou a se orientar principalmente em direção aos objetivos de promoção do desenvolvimento, através de assistência técnica e financeira aos Estados em desenvolvimento em diversos setores, como infraestrutura, agricultura, etc⁷³.

Além da mudança de suas funções, com o tempo, o BIRD mudou sua própria estrutura. Nascido como uma única organização internacional, hoje o Banco encabeça o Grupo Banco Mundial, composto por outras quatro organizações internacionais⁷⁴ que também perseguem os objetivos de desenvolvimento e redução da pobreza⁷⁵.

O BIRD, como boa parte das agências especializadas do “sistema ONU”, adota uma estrutura bicameral, composto de um órgão pleno, o Conselho de Governadores, que reúne todos os Estados-membros dessa Organização, e um Conselho de Administração, braço executivo do BIRD, composto por 24 Estados-membros⁷⁶. Desses 24 membros, cinco representam os Estados que são os principais acionistas do Banco (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido), enquanto os demais são eleitos pelo Conselho de Governadores⁷⁷.

⁷³ SINAGRA, Augusto; BARGIACCHI, Paolo. Op. cit., p. 561.

⁷⁴ São elas: Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), Sociedade Financeira Internacional (SFI), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e Centro Internacional para Arbitragem e Disputas sobre Investimentos (CIADI).

⁷⁵ SINAGRA, Augusto; BARGIACCHI, Paolo. Op. cit., p. 562.

⁷⁶ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 189.

⁷⁷ SINAGRA, Augusto; BARGIACCHI, Paolo. Op. cit., p. 561.

O BIRD também dispõe de um secretariado, chefiado pelo Presidente do Banco. Embora essa não seja uma situação formalizada em nenhum tratado internacional, tradicionalmente, os Estados Unidos indicam o Presidente do BIRD, e a Europa Ocidental recebe a direção-geral do FMI (atualmente, com a francesa Christine Lagarde), devido a um acerto informal entre os maiores acionistas das duas entidades⁷⁸. A última eleição para o cargo de Presidente do Banco Mundial, que teve como vitorioso o sul-coreano-americano Jim Yong Kim, não foi exceção⁷⁹.

A princípio, somente os governos dos Estados-membros podem solicitar empréstimos ao Banco Mundial. Porém, empresas privadas, governos estaduais e municipais podem candidatar-se a receber empréstimos do BIRD, caso deem o aval e a garantia de seus respectivos governos centrais⁸⁰.

O Fundo Monetário Internacional, por sua vez, quando de sua criação, tinha os seguintes objetivos, segundo Seitenfus: a) auxiliar, temporariamente, os países-membros a eliminar ou reduzir desequilíbrios de sua balança de pagamentos; b) propiciar uma cooperação monetária internacional, com o escopo de fornecer estabilidade ao sistema monetário⁸¹. Assim, enquanto o BIRD é uma típica instituição de ajuda ao desenvolvimento, o FMI se restringe a auxiliar a administração monetária externa do Estado-membro.

⁷⁸ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 189.

⁷⁹ UCHOA, Pablo. Sem apoio do Brasil, candidato dos EUA é eleito para Banco Mundial. *BBC Brasil*. 16 de abril de 2012. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/04/120416_banco_mundial_presidente_pu.shtml?print=1>. Acesso em 20 de junho de 2015.

⁸⁰ SEITENFUS, Ricardo. Op. cit., p. 190.

⁸¹ Ibid, p. 192.

Quanto às suas funções essenciais, encontramos as seguintes: 1) assegurar a estabilização monetária; 2) conceder crédito; e 3) conceder facilidades aos ajustes econômicos. A adesão dos Estados a essa agência especializada é feita através de cotas-partes, ou seja, a contribuição financeira que cada país oferece para a constituição do capital disponível. São depositadas previamente pelos Estados-membro, calculadas segundo uma cesta de critérios (importância econômica e financeira, relevância no comércio internacional), e podem ser ajustadas através de negociações posteriores. Cumpre destacar que 25% da cota-parte do Estado-membro necessita ser depositada em ouro, e o restante na moeda nacional numa conta aberta em nome do FMI junto ao Banco Central do Estado depositante. Ao ingressar nessa agência especializada, cada Estado-membro. Ao ingressar no fundo, cada Estado recebe uma declaração de cota-parte cujo montante é proporcional ao valor da subscrição ao capital da instituição. A cota-parte indica o valor do auxílio que o Estado poderá receber do Fundo, assim como determina o peso de seu voto nas decisões dessa organização internacional⁸².

O FMI também adota uma estrutura bicameral, dispondo de um Conselho de Governadores e uma Junta de Governadores. O Conselho é o órgão pleno do Fundo, no qual cada Estado-membro tem assento. Cabe a ele deliberar sobre o orçamento do FMI, a admissão de novos membros, e a revisão das cotas parte⁸³.

A Junta de Governadores, por sua vez, é o braço executivo do Fundo, encarregado de delinear suas políticas. Esse órgão é composto por 24 representantes, sendo que, desse número, oito assentos são permanentes (Estados

⁸² Ibid, p. 192-194.

⁸³ Ibid, p. 196.

Unidos, único acionista com poder de veto; Reino Unido; Japão; Alemanha; França; Arábia Saudita; Rússia; China). Os demais dezesseis membros são eleitos pelo Conselho de Governadores para um mandato de dois anos, de acordo com critérios geográficos, políticos, econômicos e culturais. Os membros da Junta elegem o Diretor-Geral do Fundo, que chefia o Secretariado dessa organização internacional, para um mandato de cinco anos⁸⁴.

Mais recentemente, BIRD e FMI tem atuado de forma conjunta, objetivando fazer com que os Estados tomadores de empréstimos pratiquem uma rígida disciplina financeira e econômica. Objetivos intermediários são definidos nos contratos entre os beneficiários e as instituições. Cada etapa é controlada, e a liberação das parcelas seguintes do empréstimo são condicionadas ao alcance dos objetivos estabelecido às parcelas anteriores. A isso chamamos de princípio das condicionalidades⁸⁵.

As duas instituições de Bretton Woods adotam, em seus órgãos, o sistema de voto ponderado. Dessa forma, cada Estado detém 250 votos, aos quais são adicionados os correspondentes às partes de capital. Cada 100.000 dólares equivalem a um voto suplementar⁸⁶. Isso faz com que haja uma assimetria no processo decisório dessas organizações, em que os maiores acionistas (que são os Estados mais ricos) têm maior peso nesse processo, enquanto os Estados mais pobres, que são justamente os maiores tomadores de empréstimos, e os mais afetados pelas condicionalidades das duas instituições, têm pouco peso.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid, p. 191.

⁸⁶ Ibid, p. 194.

Exatamente por isso, o G-20 começou a pressionar por reformas do FMI, de forma aumentar o peso das economias emergentes no Fundo. Porém, o Congresso dos Estados Unidos não tem se mostrado muito receptivo a essa ideia. É nesse contexto que os BRICS (bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, as principais potências emergentes) aprovaram, em 2014, durante sua cúpula em Fortaleza, o Novo Banco de Desenvolvimento, também conhecido como Banco dos BRICS. Com capital inicial de US\$ 50 bilhões para financiar obras de infraestrutura em países pobres e emergentes. Esse banco vem sendo encarado como uma alternativa ao Banco Mundial e ao FMI, e é uma clara estratégia do bloco para pressionar por reformas no Fundo Monetário Internacional. Além disso, foi anunciado, na mesma ocasião, um fundo de US\$ 100 bilhões que também foi anunciado pelos BRICS. Batizado de Arranjo Contingente de Reservas, ele poderá ser acionado para socorrer Estados-membros do grupo que passem por risco de calote, em situações emergenciais. O capital inicial de US\$ 50 bilhões será dividido de forma equânime entre os cinco Estados dos BRICS, ao passo que, no caso do Arranjo Contingente de Reservas, a maior parte do montante virá da China⁸⁷. Resta saber de que forma a criação desse novo banco pode acarretar em mudanças no funcionamento das instituições de Bretton Woods.

⁸⁷ UCHOA, Pablo. G20 dá ultimato para os EUA aprovarem reforma do FMI. *BBC Brasil*. 11 de abril de 2014. Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/04/140411_fmi_reforma_g20_eua_mm_pu>. Acesso em 20 de junho de 2015. CORREA, Alessandra. Banco dos Brics tem potencial de virar o jogo, diz economista dos EUA. *BBC Brasil*. 17 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/07/14/07/140710_banco_brics_1k>. Acesso em 20 de junho de 2015.

Conclusão

Conforme vimos anteriormente, o que chamamos de agências especializadas da ONU (organizações internacionais com personalidade jurídica, orçamento e burocracia próprios, mas com acordos de cooperação com a principal organização multilateral existente atualmente) se dá no âmbito da cooperação internacional funcional, que surge devido à complexidade da Revolução Industrial

Tais agências conheceram um verdadeiro *boom*, tanto em termos quantitativos quanto de aumento de suas atividades, com o processo de descolonização das antigas colônias europeias na África e na Ásia. Esse processo aumenta as demandas por desenvolvimento, já que, nesse contexto, os Estados em vias de desenvolvimento passam a estar cada vez mais presentes no âmbito dessa Organização.

Tais demandas nem sempre são cumpridas. Exemplos disso são as falhas da OMS em conter a recente epidemia de ebola na África, e as demandas por reformas no Fundo Monetário Internacional. Isso não significa que o papel das agências especializadas seja completamente infrutífero. Afinal, basta lembrar as diversas convenções aprovadas no âmbito da OIT, sobre diversas temáticas, com impactos não apenas nos Estados-membros dessa organização internacional, mas também no processo decisório de outras instituições, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Referências

DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flavia. Artigos 62 e 63. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: CEDIN, p. 887-908, 2008.

KENNEDY, Paul. *O Parlamento do Homem: História das Nações Unidas*. Lisboa: Edições 70, 2009.

LIXINSKI, Lucas. Treaty interpretation by the Inter-American Court of Human Rights: expansionism at the service of the unity of International Law. *European Journal of International Law*, v. 21, n. 3, p. 585-604, 2010.

MELLO, Celso D. de Albuquerque Mello. *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

RAMOS, André de Carvalho. Artigo 57. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: CEDIN, p. 865-871, 2008.

_____. Artigo 58. BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: CEDIN, p. 873-876, 2008.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SERVAIS, Jean-Michel. *Derecho Internacional del Trabajo*. Buenos Aires: Heliasta, 2011.

SINAGRA, Augusto; BARGIACCHI, Paolo. *Lecciones de Derecho Internacional Público*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2013.

VENTURA, Deisy. *Direito Internacional Sanitário*. s/d.

O Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas

Jonathan Percivalle de Andrade*

Introdução

A II Guerra Mundial, último grande marco e responsável por novas perspectivas para o Direito Internacional¹, induziu à Sociedade Internacional a adotar medidas para que as atrocidades ali perpetradas não mais se repetissem.

Com efeito, o processo de internacionalização dos Direitos Humanos, que alça os direitos considerados até então fundamentais (por ter origem nos sistemas jurídicos dos Estados) a um patamar global, impõe a criação não só de convenções internacionais para a proteção e concessão de direitos, mas, também, de mecanismos de verificação sobre a situação dos Direitos Humanos nos países submetidos a estes mecanismos.

Desta forma, dentre os reflexos da II Guerra Mundial no Direito Internacional, pode-se mencionar, além do processo de internacionalização dos Direitos Humanos, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), sucessora da Sociedade das Nações (SDN), cuja principal finalidade é “preservar a paz entre as nações, fomentando a solução pa-

* Mestre em Direito Internacional e bacharel em Direito na Universidade Católica de Santos. Ex-presidente do Grupo de Estudos de Direito Internacional da Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Universidade Católica de Santos. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Católica de Santos.

¹ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 59

cífica de conflitos e proporcionando meio idôneos de segurança coletiva”² e a construção do sistema de responsabilização penal internacional, inaugurado pelos Tribunais de Nuremberg e de Tóquio e que se instituiu definitivamente por intermédio do Estatuto de Roma de 2002.

É, aliás, no seio da ONU, que se inaugura o sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos (considerado como o sistema *global*, em virtude do surgimento de sistemas *regionais*), sendo um dos seus primeiros passos a aprovação da Resolução 9(2), 21 de junho de 1946, pelo Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), na qual fora instituída a Comissão de Direitos Humanos (Comissão), mecanismo não convencional de proteção de direitos.

Na sequência deste processo, com o intuito de criar um documento básico de enumeração dos Direitos Humanos, há a aprovação da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral da ONU (AG) em 1948, que criou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), tida como vetor de interpretação dos Direitos Humanos e que, junto com o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), criados sob os auspícios da Comissão, formam a chamada Carta de Direitos Humanos.

No entanto, pelos motivos que serão analisados a seguir, a Comissão não conseguiu suportar a pressão política que deu o tom em suas decisões, de forma que se viu, em 2006, substituída pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH), órgão que até os dias atuais é o responsável pela proteção dos Direitos Humanos no âmbito da ONU.

² REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 276

Finalmente, a criação tanto da Comissão, quanto a substituição pelo CDH, refletem o processo de institucionalização do Direito Internacional, no qual os Estados deixam cada vez mais de lado as relações puramente entre si, e levam suas questões comuns aos organismos internacionais³, como é o caso dos Direitos Humanos na ONU.

1. O precedente do Conselho de Direitos Humanos: a Comissão de Direitos Humanos da ONU

A Comissão, órgão subsidiário do ECOSOC, tinha a composição originária com 43 Estados-membros, escolhidos por este órgão, através do critério de distribuição geográfica equitativa, comum no seio da ONU e que objetiva evitar disparidades geográficas na composição de seus órgãos. Posteriormente, até a sua última sessão em 16 de junho de 2006, a Comissão passou a ter 53 Estados-membros, que tinham mandato de três anos.

Em relação a sua competência, em que pese fosse genérica, merece destaque as suas atribuições no tocante a elaboração de recomendações aos Estados, realização de estudos, bem como a preparação de esboços de tratados internacionais sobre direitos humanos.

Neste passo, a atuação da Comissão pode ser dividida em fases, nas quais pôde avançar no desenvolvimento de suas atribuições. Até os primeiros 20 anos de existência, se prestou a estabelecer parâmetros mínimos para a proteção dos Direitos Humanos, elaborando projetos de convenções

³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit., p. 60. Cf. também, MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Internacional Público: uma visão sistemática do Direito Internacional nos nossos dias*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

internacionais sobre a matéria⁴, como fora, por exemplo, com a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984 e outros instrumentos de proteção de minorias e crianças⁵.

Em um segundo momento, após ganhar corpo e destaque no plano internacional, a Comissão passou a verificar e analisar casos de violações de Direitos Humanos. Este avanço merece realce, e se materializou pela aprovação de duas resoluções pelo ECOSOC, que ampliaram a atuação da Comissão.

A Resolução 1235 (XLII) do ECOSOC, criou o procedimento n. 1235, que permitia que a Comissão e a sua Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias, denominada também como Subcomissão para a Promoção e para a Proteção de Direitos Humanos (SPPDH), pudessem analisar informações referentes à violações de Direitos Humanos, de forma que apresentassem recomendações ao próprio ECOSOC sobre meios de remediá-las⁶ e, em última instância, indicassem o caso ao Conselho de Segurança da ONU (CS) para que, eventualmente, adotasse outras medidas repressivas contra o Estado violador.

O segundo procedimento, de número 1503, fora instituído pela Resolução 1503 do ECOSOC, e tinha como objetivo precípua examinar comunicações feitas em virtude de violações de Direitos Humanos. A resolução autorizou, outrossim, a “SPPDH a indicar um grupo de trabalho, composto por no máximo cinco membros, a receber comunicações

⁴ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 315.

⁵ Ibid.

⁶ SHAW, Malcolm. *Direito Internacional*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 233

enviadas por indivíduos, grupos de indivíduos ou organizações não governamentais”⁷. No entanto, a adoção pelo ECOSOC da Resolução 2000/3, instituiu um Grupo de Trabalho sobre Comunicações que, mediante requisitos estabelecidos, decidiriam pela admissibilidade da comunicação e consequente envio ao Grupo de Trabalho sobre Situações, que, ainda, por seu turno, deliberaria sobre o envio do caso à Comissão, que poderia, desde cancelar o procedimento, requerer mais informações, até instaurar um procedimento consoante os termos da Resolução 1235, cancelando, assim, o procedimento realizado conforme a Resolução 1503.

No entanto, mesmo exercendo com vigor suas atribuições, a Comissão sucumbiu em função de sua grande politização. Neste sentido, a opinião de Kofi Annan, então Secretário-geral da ONU:

*[...] por la creciente falta de credibilidad y profesionalismo en la que había incurrido la Comisión en los últimos años, como consecuencia de su excesiva politización y selectividad en sus trabajos, lo que había debilitado progresivamente su capacidad para ejercer sus funciones*⁸.

A falta de credibilidade e profissionalismo se originou pelo fato de países violadores de Direitos Humanos serem membros da Comissão e, como se não bastasse, “the

⁷ PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 316-7

⁸ Citado por MEZA, Miguel Arenas. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: ¿Cambio o continuidad en el funcionamiento de los mecanismos extraconvencionales de protección de los Derechos Humanos?, *Dereito*, v. 19, n. 2, 2010. p. 241. Tradução livre: “pela crescente falta de credibilidade e profissionalismo em que havia incorrido a Comissão nos últimos anos, como resultado de excessiva politização e seletividade na sua obra, que tinha enfraquecido progressivamente a sua capacidade de exercer as suas funções”.

procedure for election seven made it possible for such states to assume leader ship positions”⁹. Este fato demonstrou a fragilidade do sistema de eleição de membros adotado pela Comissão, porquanto não havia requisito algum para que um Estado fosse elegível para integrá-la.

Nesta toada, não há como negar que o processo de falência da Comissão teve como ponto nevrálgico o ano de 2003, onde o Sudão¹⁰, Estado notado pelas graves violações de Direitos Humanos, conseguiu se tornar Estado-membro, e a Líbia¹¹ (de Mu’ammar Gadhafi), foi eleita para presidi-la. Não só admitir, mas colocar no comando do órgão um país manifestamente violador de Direitos Humanos pôs em xeque a reputação da Comissão, levantando dúvidas se, de fato, nestes termos, conseguiria continuar perseguindo os seus objetivos precípuos. Sobre isso, Malcolm Shaw conclui que “não se deve ignorar as fortes correntes políticas que amiúde impedem ou mitigam a formulação de críticas a Estados específicos”¹².

Portanto, em razão da falta de forças da Comissão para superar a influência política que a contaminou, em

⁹ COX, Eric. State Interests and the Creation and Functioning of the United Nations Human Rights Council. *Journal of International Law and International Relations*, v. 6, n. 1, 2007, p. 87. Tradução livre: “o procedimento para as eleições ainda fez o possível para tais estados assumir posições de liderança”.

¹⁰ SHORT, Katherine. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? *Sur - Revista internacional de direitos humanos*, v. 5, n. 9, Dec. 2008.

¹¹ DONNELLY, Jack. *International Human Rights*. 4. ed. Boulder: Westview Press, 2012. p. 76

¹² SHAW, Michael. Op. cit., p. 234

2006, fora substituída pelo CDH, para o fim de “*garantizará la universalidad, objetividad y no selectividad en el examen de las cuestiones relativas a los derechos humanos en el ámbito de las Naciones Unidas*”¹³.

2. O Conselho de Direitos Humanos da ONU

Ante o fracasso da Comissão, a AG aprovou, com 170 votos a favor, quatro votos contra (Estados Unidos, Israel, Ilhas Marshall e Palau) e três abstenções (Irã, Bielorrússia e Venezuela), em 15 de março de 2006 a Resolução 60/251 de 2006 da AG, que institui o CDH, órgão subsidiário da AG que tem como objetivo proteger os Direitos Humanos no âmbito global. Assim como a Comissão, o CDH tem sede em Genebra, Suíça.

Ainda que sem sucesso, merece destaque a tentativa de alguns Estados em elevar o CDH ao patamar de órgão da ONU (v. g. a AG, CS). Ocorre que, para alguns Estados, especialmente para os países em desenvolvimento, colocar os Direitos Humanos com o mesmo *status* de órgão da ONU não seria interessante¹⁴ e poderia representar uma obrigação manifestamente inexecutável (e, por vezes, indesejada).

Dentre os considerandos previstos no corpo da Resolução 60/251 de 2006 da AG, merece ênfase o trinômio universalidade, objetividade e não-seletividade quando da análise de questões relacionadas aos Direitos Huma-

¹³ MEZA, Miguel Arenas. Op. cit., p. 242. Tradução livre: “garantirá a universalidade, objetividade e a não seletividade no exame de questões relativas aos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas”.

¹⁴ TERLINGEN, Yvonne. The Human Rights Council: A New Era in UN Human Rights Work?. *Ethics & International Affairs*, v. 21, 2, 2007, p. 170

nos. Seguindo este raciocínio, estabelece ainda o referido instrumento, a eliminação de padrões de politização. É patente que o CDH, escorado nos erros do passado, delimita a sua atuação e os seus preceitos para não incorrer nas falhas de outrora. No entanto, o CDH não é imune a críticas, especialmente em relações às questões procedimentais¹⁵.

O conteúdo da Resolução 60/251 de 2006 da AG demonstra de forma cristalina que a sua elaboração teve como base os fatos que ensejaram a ineficácia da Comissão, principalmente no tocante a não-seletividade, que, ato contínuo, elimina de fato a politização, ao colocar os Estados em nível de igualdade, impedindo que se valham de aspectos não-jurídicos para se imiscuir de suas obrigações.

Para alcançar os seus objetivos, além dos mecanismos específicos que serão analisados posteriormente, o CDH deverá se reunir em no mínimo 3 sessões ordinárias, sendo uma destas considerada “principal”, em período não inferior a 10 semanas de trabalho. Todavia, as reuniões ordinárias não afastam a possibilidade do CDH se reunir em sessões especiais mediante requerimento de algum Estado-membro; ao menos 1/3 dos seus membros deverão ratificar este pedido.

A primeira mudança do CDH em relação à Comissão foi o estabelecimento de requisitos, na Resolução 60/251 de 2006 da AG, para que um Estado possa ser membro do CDH.

O primeiro requisito, consoante o artigo 7º da Resolução 60/251 de 2006 da AG, indica a comumente distribuição geográfica equitativa, nos seguintes termos: 13 Estados africanos, 13 Estados asiáticos, 6 Estados do leste

¹⁵ A respeito, DAVIES, Mathew. Rhetorical Inaction? Compliance and the Human Rights Council of the United Nations. *Alternatives: Global, Local, Political*, v. 35, n. 4, October-December, 2010.

européu, 8 Estados da América Latina e Caribe e 7 países do oeste europeu; os países eleitos possuem mandato de três anos e não serão elegíveis após dois mandatos consecutivos. Os Estados são eleitos pela AG, por escrutínio secreto, sendo necessário para que sejam eleitos, maioria absoluta dos votos. Os mandatos são de três anos, sendo admitida apenas uma recondução, consoante o princípio da rotatividade, típico de órgãos colegiados da ONU.

No artigo 8º, a resolução sugere que os [...] *member States shall take into account the contribution of candidates to the promotion and protection of human rights and their voluntary pledges and commitments made thereto*¹⁶.

No entanto, o mesmo artigo alerta sobre a possibilidade da AG, por dois terços dos votos dos seus membros, suspender os direitos de participação no Conselho de seu membro que pratique sistemáticas violações de Direitos Humanos. Esta disposição, por seu turno, tem o condão de afastar do CDH os Estados que violam os Direitos Humanos, evitando, assim o descompasso anterior que havia na Comissão e que levou a sua falência.

Ademais, um reflexo prático do novo regime estabelecido para os Direitos Humanos, por intermédio do CDH é o caso da Líbia, que em 2003 capitaneava a Comissão, mas em 2011 foi suspensa por votação unânime na AG, em virtude da violenta repressão perpetrada por Mu'ammarr Gadhafi contra os seus opositores¹⁷.

¹⁶ Tradução livre: "os Estados- Membros devem ter em conta a contribuição dos candidatos à promoção e proteção dos direitos humanos e suas promessas e compromissos voluntários assumidos ao mesmo".

¹⁷ RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva. 2014. p. 284.

Por derradeiro, o artigo 9º da Resolução 60/251 de 2006 da AG mantem a inteligência do artigo anterior, ao impor aos Estados-membros o dever de manter elevados padrões na proteção e promoção dos Direitos Humanos, assim como submete-os ao mecanismo de revisão periódica universal, durante os respectivos mandatos.

Mesmo com o contexto desfavorável em razão das crises no Oriente Médio, a primeira sessão do CDH, realizada de 19 a 30 de junho de 2006, rendeu bons frutos, que despertaram a esperança nos Estados de que os objetivos principais do órgão poderiam ser alcançados. No período da sessão, foi adotada a Convenção para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados, por aclamação; elaborado o projeto de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas; e estabelecido um grupo de trabalho para a confecção de Protocolo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais para o recebimento de petições individuais.

Essa primeira análise do CDH, permite observar a significativa evolução que a Resolução 60/251 de 2006 da AG proporcionou ao sistema global de proteção dos Direitos Humanos, especialmente por impedir que Estados que não os respeitam, fossem alçados a um patamar incongruente com a sua postura em relação aos Direitos Humanos. De fato, como disse Kofi Annan, *"a new era in the human rights work of the United Nations has been proclaimed"*¹⁸, com a criação do CDH. O CDH, consoante a sua Resolução 5/1 de 2007 do CDH de 2007, estabeleceu os mecanismos pelos quais poderá atuar para verificar a situação dos Direitos Humanos nos

¹⁸ TERLINGEN, Yvonne. Op. cit., p. 167. Tradução livre: uma nova era no trabalho dos direitos humanos da Organização das Nações Unidas foi proclamada.

Estados e promover os respectivos debates e medidas. São eles: a) a Revisão Periódica Universal (RPU); b) Procedimentos Especiais; c) Comitê Consultivo do CDH (CC-CDH); d) Procedimento de Denúncia; e) Agenda e Programa de Trabalho; f) Métodos de Trabalho.

2.1 Revisão Periódica Universal

A RPU é a grande inovação trazida pelo CDH e “*una de las principales herramientas en la prevención del exceso de politización en las decisiones del Consejo*”¹⁹. Consiste na análise “*peer review*” (monitoramento pelos pares), “pelo qual um Estado tem a sua situação de direitos humanos analisada pelos demais Estados da ONU”²⁰.

Objetiva, portanto, nos termos do item 4 do Anexo da Resolução 5/1 de 2007 do CDH, melhorar a situação dos Direitos Humanos nos países, fazendo, inclusive, que estes passem a cumprir as obrigações referentes à matéria; o fortalecimento da capacidade dos Estados; o intercâmbio de práticas entre os Estados e outros atores; o apoio para a cooperação na promoção e proteção dos Direitos Humanos, bem como o fomento à cooperação e o compromisso com o CDH, com outros órgãos e com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

A intenção da RPU é que todos os Estados da ONU sejam analisados em período de quatro anos, sendo 48 pa-

¹⁹ VIEGAS-SILVA, Maria. El nuevo Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas: algunas consideraciones sobre su creación y su primer año de funcionamiento. *International Law: Rev. Colomb. Derecho Int. Ildi Bogotá*, n. 12., Edición Especial, 2008. p. 48. Tradução livre: “uma das principais ferramentas na prevenção do excesso de politização nas decisões do Conselho”.

²⁰ RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 286

íses avaliados por ano, nos termos dos princípios estabelecidos pela Resolução 5/1 de 2007 do CDH. A periodicidade das avaliações vai de encontro à seletividade que existia nos tempos da Comissão, para impedir que os Estados escolham ou deixem de escolher os Estados que serão inspecionados por este procedimento.

Ainda neste raciocínio, a RPU promove os Direitos Humanos não só quando analisa a conduta dos Estados, mas também ao lembra-los que serão avaliados dentro de um novo período de tempo e que, portanto, a efetivação dos direitos deve ser perseguida incessantemente por estes países enquanto submetidos ao CDH.

A escolha do país a ser examinado é feita por sorteio entre os Estados membros de cada um dos grupos regionais, combinado com a adoção de critérios entre países membros e observadores do CDH. Ressalte-se que quando do início das atividades na RPU, os países membros foram sorteados antes dos demais, para evitar as contradições dos tempos da Comissão.

Na primeira fase da RPU, são colhidos documentos advindos de duas origens diferentes: do próprio Estado examinado, que deverá elaborar um relatório nacional informando a situação dos Direitos Humanos no seu território; e do ACNUDH, que elaborará uma compilação de informações que constem em órgãos de proteção de Direitos Humanos, convencionais ou não e resumirá informações constantes nos procedimentos especiais do próprio CDH.

Vencida a etapa documental, a RPU

[...] es realizado por un grupo de trabajo compuesto de los 47 Estados miembros del Consejo y encabezado por el presidente de este mismo órgano. Los Estados observadores y otros

*interesados pueden asistir al examen y al diálogo interactivo entre el país examinado y el Consejo. Cada país verá su situación de derechos humanos evaluada por un período de 3 horas, además de un máximo de 1 hora adicional para el examen del documento final por el pleno del Consejo*²¹.

O diálogo interativo supracitado consiste no debate entre o Estado examinado e os examinadores, no qual, aquele deve prestar as informações necessárias e responder as perguntas por estes formulados. Aliás, válida a ressalva de André de Carvalho Ramos, pois a RPU não resulta em “condenação ou conclusões vinculantes”²².

Concluído o documento final após o diálogo construtivo, o Estado examinado poderá tecer comentários ou responder novas perguntas. Após eventuais comentários de ONGs e outros atores, o documento deverá ser adotado pelo plenário.

No entanto, para se alcançar o documento final, deverá ser formada a “*troika*”; três Estados são sorteados e devem indicar, cada um, um relator especial que atua em caráter pessoal, para resumir os debates realizados entre o Estado examinado e os demais membros do CDH. No entanto, pode o Estado analisado vetar um dos relatores e exigir que um deles seja da sua região.

Finalizado o relatório, o qual deve incluir as conclusões, as recomendações ao Estado examinado (que poderão

²¹ VIEGAS-SILVA, Maria. Op. cit., p. 50-51. Tradução livre: “é realizado por um grupo de trabalho composto dos 47 Estados membros do Conselho e encabeçado pelo presidente deste mesmo órgão. Os Estados observados e outros interessados podem assistir ao exame e ao diálogo interativo entre o país examinado e o Conselho. Cada país verá sua situação de direitos humanos avaliada por um período de 3 horas, mais no máximo 1 hora adicional para o exame do documento final pelo pleno do Conselho”.

²² RAMOS, André de Carvalho. Op. cit., p. 287.

ser rejeitadas por este) e os compromissos que este assumiu, deve ser aprovado no plenário do CDH, com a objetividade e transparência exigidas pela Resolução 5/1 de 2007 do CDH.

Contudo, alguns problemas já vistos na Comissão podem ser relembrados aqui, especialmente sobre a politização, pois, ao passo que os Estados atuam como “juízes”, atuam também como defensores dos Estados, o que pode leva-los a “pequenos jogos diplomáticos por conta de grandes interesses políticos”²³.

O saldo das atividades da RPU, no entanto, demonstra ser positivo, mesmo com algumas resistências por parte dos Estados, principalmente sobre as recomendações e possibilidade de os examinados a refutarem, o que faz com que alguns países levem o processo com menos rigor que outros²⁴.

Contudo, em que pese as eventuais dúvidas sobre a neutralidade do CDH e de suas decisões, atualmente, as conclusões sobre a RPU são positivas:

O UPR [RPU] está, agora, completamente operante, e supera as expectativas da crítica. A revisão de Estados tem levado grandes delegações a Genebra, o que tem contribuído para o preparo e a introdução de documentos – o diálogo interativo tem sido razoavelmente aberto e as recomendações são feitas. Um resultado positivo do UPR que já podemos observar está na ratificação de tratados: Honduras e Equador já ratificaram uma série de tratados como consequência do UPR. Contudo, ainda resta saber se o UPR conseguirá criar precedentes²⁵.

²³ SHORT, Katherine. Op. cit.

²⁴ COX, Eric. Op. cit., p. 115

²⁵ SHORT, Katherine. Op. cit.

2.2 Procedimentos Especiais

Antes da análise dos procedimentos especiais em si, cumpre esclarecer que este mecanismo se confunde com o que fora criado pela Resolução 1235 de 1967 do ECOSOC. Ocorre que, mais precisamente, o CDH na sua Resolução 5/1 de 2007 do CDH incorporou e incrementou aquele procedimento, consoante a obrigação originária consignada na Resolução 60/251 de 2006 da AG que determinou que o CDH deveria absorver os procedimentos especiais.

Portanto, a Resolução 5/1 de 2007 do CDH se presta a inovar e adequar os procedimentos especiais aos novos comandos do próprio CDH, para evitar os problemas anteriormente verificados no âmbito da Comissão. Destacam-se as seguintes inovações: definição de critérios técnicos e objetivos para a eleição dos relatores especiais; novo procedimento para nomeação, principalmente pela elaboração de lista pública pelo ACNUDH e a criação de um grupo consultivo; definição prévia da duração dos mandatos temáticos e por país²⁶.

Entretanto, para a nomeação do relator especial que atuará nos procedimentos especiais, é necessário o preenchimento dos requisitos estabelecidos na Resolução 5/1 de 2007 do CDH: *a) conocimientos especializados; b) experiencia en la esfera del mandato; c) independencia; d) imparcialidad; e) integridade personal; y f) objetividad*²⁷.

²⁶ NADER, Lucia. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. *Sur - Revista internacional de direitos humanos*, v. 4, n. 7, 2007.

²⁷ Artigo 39 da Resolução 5/1 de 15 de março de 2006 do CDH Tradução livre: “a) conhecimentos especializados; b) experiência no âmbito do mandato; c) independência; d) imparcialidade; e) integridade pessoal; f) objetividade”.

Os procedimentos especiais consistem na nomeação de especialistas ou de grupos de trabalhos para monitorar e elaborar relatórios referentes a países específicos ou temáticas específicas. Haverá nomeação de Relator especial, quando o órgão de averiguação for unipessoal; se colegiado, será nomeado Grupo de Trabalho.

A duração dos mandatos, contudo, obedece a um tipo de averiguação. Se tratando de mandato para procedimento temático, será de 3 anos, e se para procedimento por país, será de apenas 1 ano.

O mecanismo dos procedimentos especiais consiste no monitoramento e nas respostas rápidas, pelos Relatores ou Grupos de Trabalho, de violações de Direitos Humanos relatadas em qualquer parte do mundo, bem como o dever de visitar tais países, realizar estudos, intervir em nome de indivíduos e confeccionar relatórios com recomendação de medidas para reprimir as agressões aos Direitos Humanos ora constadas²⁸.

Por fim, quando observado casos de violações de Direitos Humanos ou, ainda, a falta de cooperação com o CDH, deverão ser aplicados os princípios da objetividade, não seletividade e da eliminação de duplos padrões de politização, conforme o artigo 64 da Resolução 5/1 de 2007 do CDH. A aplicação destes princípios exige a imparcialidade do responsável pelo relatório, para que não esteja contaminado por opiniões ou preferências políticas naturalmente incompatíveis com a essência do CDH.

²⁸ TERLINGEN, Yvonne. Op. cit., p. 168.

2.3 Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos (CCCDH)

O CCCDH, substituto do SPPDH, nos termos do artigo 65 da Resolução 5/1 de 2007 do CDH tem a função de ser um grupo de reflexão (*think-tank*) que deverá atuar sob a direção do CDH.

É composto o CCCDH por 18 *experts* (com mandatos de 3 anos e possibilidade de uma única reeleição) na temática dos Direitos Humanos, e tem o objetivo de assessorar o CDH, principalmente, por intermédio de realização de investigações e estudos. Para tanto, devem os candidatos, que podem ser indicados por seus países, ter competência e experiência reconhecida na esfera dos Direitos Humanos, grande integridade moral, independência e imparcialidade.

Compete, inclusive, ao CCCDH, indicar temas que estejam em voga e que repute necessária maior atenção e atuação do CDH, em que pese, vale ressaltar, essa possibilidade de sugestão não inclua a prerrogativa de adotar resoluções ou recomendações²⁹.

Para a eleição dos especialistas, haverá votação secreta entre os membros do CDH, devendo, quando das candidaturas, ser observado o equilíbrio de gênero e a representação de diferentes sistemas jurídicos³⁰.

O CCCDH realiza apenas 2 sessões por ano, nas quais deve ter no máximo 10 dias de trabalho. Todavia, mediante aprovação do CDH, poderá o CCCDH realizar sessões adicionais, bem como criar grupos de trabalho.

²⁹ NADER, Lucia. Op. cit.

³⁰ Artigo 72 da Resolução 5/1 de 15 de março de 2006 do CDH.

2.4 Procedimento de Denúncias

Assim como havia no seio da Comissão a possibilidade de indivíduos, grupos de indivíduos ou ONGs fazerem denúncias sobre a ocorrência de sistemáticas violações de Direitos Humanos em países membros da ONU, houve a manutenção deste mecanismo, ora instituído pela Resolução 1503 do ECOSOC, sem, no entanto, grandes inovações.

O artigo 86 da Resolução 5/1 de 2007 do CDH destaca o caráter confidencial do procedimento, acreditando, ademais, que poderá, com isso, aumentar a cooperação do Estado interessado.

A admissibilidade de uma comunicação que contenha notícia de desrespeito aos Direitos Humanos, deverá ser pautada nos seguintes requisitos: ausência de motivação política e que seu objeto esteja de acordo com a Carta da ONU, DUDH e outras normas de Direitos Humanos; possua descrição fática e especificação sobre os direitos violados; não tenha linguagem insultante (podendo, se houver, ser suprimidos os termos indecorosos); que as vítimas ou grupos de pessoas, sejam ONGs ou não, não atuem em desconformidade com a Carta da ONU e tenham conhecimento direto e confiável das violações; que as informações não se baseiem apenas no que fora noticiado em meios de comunicação; que o caso não esteja sendo analisado por outro órgão internacional, seja por procedimento especial ou mecanismo convencional; e que haja o esgotamento das vias internas, salvo se forem ineficazes ou se prolongarem injustificadamente.

A comunicação admitida será encaminhada ao Grupo de Trabalho sobre Comunicações (GTC), cuja composição é elaborada pelo CCCDH, mediante a escolha de 5 de seus membros, sendo respeitado sempre o critério de distribuição geográfica e o equilíbrio de gênero.

Sobre a atuação do GTC, resume bem Marisa Viegas-Silva:

*[...] está la decisión sobre la admisibilidad de las comunicaciones, evaluando la cuestión de fondo sobre violaciones de derechos humanos y determinando si las comunicaciones parecen revelar un cuadro de violaciones persistentes y fehacientemente comprobadas de derechos humanos. Como producto final, debe elaborar un documento donde consten las comunicaciones admitidas, las recomendaciones sugeridas y la justificación para sus decisiones*³¹.

Concluído o relatório final, ele será enviado ao Grupo de Trabalho de Situações (GTS), formado por 5 membros do CDH (um de cada região) que possuem mandato de 1 ano e atuam a título pessoal.

A atuação do GTS, em um primeiro momento, fica restrita ao documento concluído pelo GTC, o qual deverá ser analisado para servir de base para as recomendações que o GTS deve elaborar a apresentar ao CDH, que normalmente tem a forma de projeto de resolução ou decisão referente ao caso estudado, na esteira do que dispõe o artigo 98 da Resolução 5/1 de 2007 do CDH.

Ressalte-se, que o CDH deverá ao menos uma vez por ano considerar os casos trazidos pelo GTS, tendo, portanto as seguintes opções de ação: encerrar o caso sem adotar medidas; manter o caso em aberto, requerendo ao Estado interessado que preste informação relevante; manter o

³¹ VIEGAS-SILVA, Marisa. Op. cit., p. 54. Tradução livre: “está a decisão sobre a admissibilidade das comunicações, avaliando o mérito sobre as violações de Direitos Humanos e determinando se as comunicações parecem revelar um quadro de violações persistentes e seguramente comprovadas de Direitos Humanos. Como produto final, deve elaborar um documento onde constem as comunicações admitidas, as recomendações sugeridas e a justificativa para as suas decisões”.

caso em aberto e indicar um especialista para monitorar as circunstâncias do Estado, reportando notícias ao CDH; tornar o caso público; recomendar ao ACNUDH que preste suporte ao Estado interessado. Tudo o que for decidido pelo CDH deverá ser comunicado ao Estado interessado, especialmente o relatório final.³²

De relevo observar algumas evoluções constatadas em face da Resolução 1503 do ECOSOC, especialmente sobre a estipulação de prazos, de forma a tornar mais célere e menos custoso o procedimento e a possibilidade de não ser informado ao Estado interessado a identificação dos autores da comunicação (mediante requerimento destes)³³.

2.5 Agenda e Programas de Trabalho

Outra evolução do CDH constatada em comparação com a Comissão é a elaboração de uma Agenda de Trabalho mais concisa, mas não menos abrangente que aquela. O que ocorreu foi um melhor agrupamento de temas, de forma que não se excluísse nenhuma matéria importante, mas que também não fosse elaborada uma agenda inexecutável.

Ademais, dentro dessas matérias que compõe a agenda do CDH, importante observar que não se vê em momento algum a distinção ocorrida entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais³⁴ que aconteceu, por exemplo, quando da conclusão dos pactos de cada tema.

³² Artigo 106 da Resolução 5/1 de 15 de março de 2006 do CDH.

³³ VIEGAS-SILVA, Maria. *Op. cit.*, p. 55.

³⁴ NADER, Lucia. *op. cit.*

Por fim, mas não menos importante, o item A da Resolução 5/1 de 2007 do CDH estabelece os princípios que o órgão deve ter em vista ao elaborar sua agenda e programas de trabalho, *in verbis*: universalidade; imparcialidade; objetividade; não-seletividade; diálogo construtivo e cooperação; previsibilidade; flexibilidade e transparência; “*accountability*”; equilíbrio; caráter inclusivo; perspectiva de gênero; implementação e acompanhamento das decisões.

2.6 Métodos de Trabalho

Os métodos de trabalho criados pelo CDH estão no mesmo passo da Resolução 60/251 de 2006 da AG e devem ser transparentes, imparciais, equitativos, justos e pragmáticos, promover a clareza, a previsibilidade e a inclusão³⁵.

O método de trabalho, propriamente dito, se baseia no sistema de mesa que cuidará das questões de organização e procedimento e que tem a função, ainda, de comunicar aos membros o conteúdo das reuniões mediante resumo informativo³⁶. Não se exclui, contudo, a adoção de outros métodos de trabalho, como grupos de debates, seminários e mesas redondas.

No artigo 117 da Resolução 5/1 de 2007 do CDH, estabelece outras questões administrativas, nas quais se destaca o dever de notificação antecipada de propostas; registro antecipado de projetos de resoluções e decisões; distribuição de informes; a necessidade de apoio às propostas levantadas pelos Estados, sendo preferencialmente de 15 membros; restrição ao uso de resoluções, a fim de evitar sua proliferação.

³⁵ Artigo 110 da Resolução 5/1 de 15 de março de 2006 do CDH.

³⁶ Ibid, artigo 114.

Conclusão

É notável a evolução ocorrida com a instituição do CDH, especialmente quando comparado aos mecanismos da Comissão. Mesmo com a grande evolução observada, algumas críticas ao sistema ainda subsistem (v. g. a disponibilização de apenas três horas para o Estado examinado responder os questionamentos dos Estados membros do CDH na RPU)³⁷.

Ao passo de ser jovem e demonstrar inovações em relação à Comissão, não se pode perder de vista que o CDH é um grande passo para a institucionalização da proteção e repressão às violações de Direitos Humanos.

Com efeito, a Resolução 60/251 de 2006 da AG e a Resolução 5/1 de 2007 do CDH, conjugam princípios e diretrizes fundamentais para o desenvolvimento de um órgão de tanta responsabilidade como é o CDH. Nesta esteira, o estabelecimento de princípios gerais e outros específicos para certos mecanismos, impõe um grau maior de segurança e de profissionalismo à CDH.

Destaca-se, também, o desenvolvimento de mecanismos existentes à época da Comissão, como os Procedimentos Especiais e a melhor organização da Agenda de Trabalho do CDH; noutro lado, a RPU, com a atribuição de analisar a situação dos Direitos Humanos nos países membros da ONU, ganha força como meio eficaz para a promoção de direitos e para repressão à violação dos Direitos Humanos.

Não se pode negar, entretanto, que a politização – algo da Comissão – não tem vez no CDH. Porém, o regime criado para e pela CDH, com base, principalmente, nos prin-

³⁷ DAVIES, Mathew. Op. cit.

cípios da não-seletividade e da vedação a adoção de padrões de politização, transmite segurança em relação às decisões que profere, além de promover a esperança aos seus membros de que erros pretéritos não serão repetidos.

Referências

COX, Eric. State Interests and the Creation and Functioning of the United Nations Human Rights Council. *Journal of International Law and International Relations*, v. 6, n. 1, p. 87-120, 2007.

DAVIES, Mathew. Rhetorical Inaction? Compliance and the Human Rights Council of the United Nations. *Alternatives: Global, Local, Political*, v. 35, n. 4, October-December, 2010.

DONNELLY, Jack. *International Human Rights*. 4. ed. Boulder: Westview Press, 2012.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEZA, Miguel Arenas. *El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: ¿Cambio o continuidad en el funcionamiento de los mecanismos extraconvencionales de protección de los Derechos Humanos?*. *Dereito*, v. 19, n. 2, 2010.

NADER, Lucia. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. *Sur - Revista internacional de direitos humanos*. São Paulo, v. 4, n. 7, 2007.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2014.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SHAW, Malcolm. *Direito Internacional*. 1. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

SHORT, Katherine. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?. *Sur - Revista internacional de direitos humanos*, v. 5, n. 9, Dec. 2008.

TERLINGEN, Yvonne. The Human Rights Council: A New Era in UN Human Rights Work?. *Ethics & International Affairs*, v. 21, 2, 2007.

VIEGAS-SILVA, Maria. El nuevo Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas: algunas consideraciones sobre su creación y su primer año de funcionamiento. *International Law: Rev. Colomb. Derecho Int. ildi Bogotá*, n. 12, edición Especial, 2008.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos nos Setenta Anos da Organização das Nações Unidas

Rachel de Oliveira Lopes*

Introdução

A partir da compreensão de que a simples atividade diplomática já não teria o condão de, por si só, dar efetividade à solução de controvérsias ou às práticas cooperativas que envolvessem – necessariamente ou por simples otimização – os interesses de mais de dois Estados, dá-se ensejo ao estabelecimento de instituições internacionais, como “forma suplementar de diplomacia”¹. Tais corpos coletivos, num outro giro, passam a ocupar uma função estabilizadora das relações internacionais, e mesmo diante de temas sensíveis, como a segurança militar ou a supremacia econômica, encontram justificativa, seja no equilíbrio do poder, seja na reciprocidade de tratamento, seja na redução dos custos cooperativos, ou mesmo na identificação de valores compartilhados².

* Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Universidade Católica de Santos. Membro do Grupo de Pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais da Universidade Católica de Santos. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Católica de Santos em parceria com o ~~ANNUK~~ SHAW, Malcom. *Direito Internacional*. Tradução de Marcelo Brandão Cipolli, Lenita Ananias do Nascimento e Antonio de Oliveira Sette-Camera, São Paulo: Martins Fontes, 2010. p. 957.

² Para um estudo mais aprofundado das teorias que justificam o estabelecimento de instituições cf.: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (Orgs.). *The Oxford handbook of international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

A Organização das Nações Unidas (ONU) é, assim, uma destas instituições internacionais cuja criação encontra fundamento na necessidade de cooperação e de equilíbrio, feita para a manutenção da paz e da segurança mundiais³.

As duas Grandes Guerras trouxeram à tona a necessidade de se redefinirem os paradigmas das relações entre Estados a partir de nova ordem na qual o primado da paz prevalecesse. Como alertado pela delegação estadunidense presente na Convenção de São Francisco, o sentimento da comunidade internacional no pós-guerra era de que *“without international peace and security the peoples of the world could not be free from fear or free from want”*⁴. Sendo assim, todos os objetivos apontados pelo artigo 1º da Carta das Nações Unidas se voltam para o relacionamento pacífico e cooperativo entre os Estados.

Aos conceitos de paz e de segurança, contudo, associavam-se, já naquele momento, as noções de direitos fundamentais, de dignidade da pessoa humana, de igualdade entre homens e mulheres, de justiça⁵, além de algumas referências expressas a direitos humanos⁶, pelo que a doutrina qualifica a Carta das Nações Unidas como deflagradora de um sistema internacional de direitos humanos⁷.

³ Cf. artigo 1º da Carta das Nações Unidas.

⁴ US GOVERNMENT. *Charter of the United Nations: Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State, Washington: US Government, 1945, p. 36.* Disponível em: <<https://www.questia.com/read/14697182/charter-of-the-united-nations-report-to-the-president>>. Tradução livre: “sem a paz e segurança internacionais, os povos do mundo não poderão estar livres do medo e da pobreza”.

⁵ Cf. Preâmbulo e artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas.

⁶ Cf. artigos 1 (3), 13 (1) (b), 62 (2), 68 e 76 (c) da Carta das Nações Unidas.

⁷ MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 3. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 785.

Neste sentido, Steiner e Alston⁸, após ressaltar que *“the human rights movement is not simply a matter of fundamental postulates, ideologies and norms [...] To the contrary, these basic elements are imbedded in institutions[...]*”⁹, afirmam: *“the United Nations Charter itself first gave formal and authoritative expression to the human rights movement that began at the end of the Second World War”*¹⁰.

Nada obstante, também se imputa lacônica a Carta das Nações Unidas no que se refere ao tema dos direitos humanos, mormente considerando-se o conteúdo programático dos dispositivos pertinentes¹¹. Tenha-se em conta, porém, que a ordem internacional até então estabelecida, comandada pelo Tratado de Westfália, prezava pela não interferência de um Estado nos assuntos domésticos de outro¹², o que influenciou aquele momento de transição e que inclusive justifica a disposição do artigo 2 (7) da Carta das Nações Unidas¹³.

⁸ STEINER, H. J.; ALSTON, P. *International Human Rights in context – Law, Politics and Morals*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 137.

⁹ Tradução livre: “[...] o movimento de direitos humanos não é simplesmente uma questão de postulados fundamentais, ideologias e normas. [...] Ao contrário, seus elementos estão baseados em instituições”.

¹⁰ Tradução livre: “A própria Carta das Nações Unidas deu expressão formal e oficial ao movimento dos direitos humanos, que começou no final da Segunda Guerra Mundial”.

¹¹ SHAW, Malcom. Op. cit., p. 213.

¹² Ibid.

¹³ “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII”.

Os direitos humanos eram, até ali, alcançados pelo princípio da jurisdição interna¹⁴, sob o argumento de que a forma de tratamento dispensada por um Estado aos seus cidadãos estaria situada na esfera de interesses domésticos, o que tornaria defesa a intervenção alheia¹⁵. Contudo, as desastrosas consequências internacionais dos desmandos perpetrados pelos nazistas tornaram premente a flexibilização de tal princípio, de modo que, ainda que se tenha considerado “*scattered, terse and cryptic*”¹⁶ as referências aos direitos humanos constantes da Carta das Nações Unidas, tal fato não foi suficiente para impedir que a semente ali lançada “desse origem a um amplo leque de declarações e tratados e fomentasse o estabelecimento de vários serviços consultivos e mecanismos de implementação e imposição coercitiva de direitos humanos”¹⁷.

E de fato, o sistema internacional de direitos humanos ali fundado alcançou o seu ápice normativo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH) – robustecida por dois Pactos subsequentes e por diversas convenções temáticas específicas – e ganhou, com o decorrer do tempo, exequibilidade a partir de órgãos instituídos com base em tais documentos – inclusive com base na Carta da ONU –, dentre estes o Alto Comissariado

¹⁴ “O princípio da soberania dos Estados determina que, embora o Estado seja supremo internamente, isto é, dentro de suas fronteiras territoriais, ele não deve intervir nos assuntos internos de outro Estado” (SHAW, Malcom. Op. cit., p. 473).

¹⁵ SHAW, Malcom. Op. cit., p. 214.

¹⁶ STEINER, H. J.; ALSTON, P. Op. cit., p. 138. Tradução livre: “dispersas, concisas e enigmáticas”.

¹⁷ SHAW, Malcom. Op. cit., p. 214.

das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH), tema central do presente trabalho.

Por certo que a preocupação inicial era a de estabelecer regramento normativo. Com efeito, ainda que não se possa confundir direitos humanos com direitos legais, na medida em que aqueles “baseiam-se em padrões morais com vistas à dignidade humana”¹⁸, não se pode também desconsiderar a norma como estratégia de sua efetivação. Sengupta inclusive destaca que “toda tentativa deveria ser feita no sentido de formular e adotar instrumentos legislativos apropriados para assegurar a realização das demandas de um direito humano, uma vez que seja aceito através do consenso”¹⁹.

A norma, contudo, não é o único instrumento disponível na busca pela efetivação dos direitos humanos, e acaba assumindo, no mais das vezes, um cunho maior de obrigatoriedade do que efetividade. Neste sentido, “desenhar um programa de ação que facilite a realização do direito pode ser uma forma melhor de resolver a questão do que tentar legislar sobre estes direitos”²⁰.

Dentro desta lógica, no decurso destes setenta anos desde o estabelecimento da ONU, regimes promocionais²¹ e de implementação²² foram sendo acrescentados aos re-

¹⁸ SENGUPTA, Arjun. O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano. *Revista da Social Democracia Brasileira*, março 2002, p. 77.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid, p. 78.

²¹ “Promotional regimes, which encourage states to implement norms and disseminate information concerning state practices”. Cf. DONELLY, Jack. *International Human Rights*, Boulder: Westview Press, 2013. p. 105. Disponível em: <<https://www.questia.com/library/120082023/international-human-rights>>.

²² “Implementation regimes, which involve formal or informal powers to determinate whether violations have occurred” Cf. Ibid.

gimes declaratórios²³, estabelecendo-se mecanismos convencionais e não-convencionais de realização e de acompanhamento dos direitos humanos²⁴, incluídos dentre estes últimos aqueles que balizam a atuação do ACNUDH.

Submetido ao Secretariado da ONU, o ACNUDH foi estabelecido pela resolução 48/141 da Assembleia Geral da ONU (AG), em atenção ao número 18 do item II²⁵ da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, que, por sua vez, foi antecedido por instituições relevantes, tais como a Declaração do Direito ao Desenvolvimento, que exercem papel direto na criação do ACNUDH, conforme se detalhará a seguir.

1. O Direito ao Desenvolvimento e o ACNUDH

A destruição causada pela sequência de duas guerras mundiais voltou os esforços dos Estados para a recuperação de suas economias, pelo que o tema do desenvolvimento passou a fazer parte da agenda mundial. Àquela altura da história da humanidade, contudo, diante das sistemáti-

²³ *“Declaratory regimes, which include norms but no significant decision-making procedures, except developing norms”* (Ibid).

²⁴ ALVES, José Augusto Lindgren. *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*, São Paulo: FTD, 1997.

²⁵ A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda à AG que, ao analisar o relatório da Conferência por ocasião da sua quadragésima oitava sessão, comece por considerar, com caráter prioritário, a questão da criação de um Alto Comissariado para os Direitos Humanos para a promoção e proteção de todos os Direitos Humanos (Cf. Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%Aancia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20junho%20de%201993.pdf>>).

cas violações do período, já não era mais possível desatrelar do progresso a edificação de um sistema de resguarda e incremento de direitos humanos, pelo que o termo “desenvolvimento”, originariamente concebido com contornos de prosperidade econômica pelo artigo 55 da Carta das Nações Unidas ²⁶, foi sendo acrescido em seu significado, para inserir a evolução da liberdade e da igualdade do ser humano, dentro de um contexto de solidariedade²⁷.

Este amadurecimento pode ser percebido na sequência de resoluções da ONU que versam sobre o tema do desenvolvimento, tais como a Resolução 1514 – Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Colônias -, a Resolução 1710 – Programa Global para os Países do Terceiro Mundo -, as Resoluções 3201 e 3202 – Declaração e Programa de Ação Respeitante às Instituições de uma Nova Ordem Econômica Internacional, a Resolução 3281/XXIX – Carta dos Direitos e dos Deveres Econômicos dos Estados -, a Resolução 3362 – Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional, e, finalmente, a

²⁶ “Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:

- a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
- b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
- c) o respeito universal e efetivo raça, sexo, língua ou religião”.

²⁷ KINOSHITA, Fernando; FERNANDES, Joel Aló. O direito ao desenvolvimento como um Direito Humano e prerrogativa dos Estados nas relações internacionais do século XXI. *Âmbito Jurídico*, XI, n. 50, fev 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5912>.

Resolução 41/128, da AG que, datada de 04 de dezembro de 1986, se constitui na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (DDD), ali conceituado como

um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para com ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados²⁸.

Relevante o destaque feito por Alcindo Gonçalves, sobre a alteração do pensamento no período, marcada pela “assunção de que o desenvolvimento, acima de tudo era o produto do que o povo decide fazer para melhorar sua vida e seu sustento”²⁹. Neste sentido, “o desenvolvimento não é mais um exercício benevolente de cima para baixo, nem um ato de caridade feito por entidades voluntárias não governamentais, mas um processo de baixo para cima. Logo ele passa a ser visto como algo ‘feito pelo povo’”³⁰.

Ao ser concebido como um meta-direito³¹, o direito ao desenvolvimento ultrapassa a gama daquilo a que se presta implementar, e afirma-se como um direito ao próprio pro-

²⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/41/128.

²⁹ GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*, São Paulo: Almedina, 2011. p. 28-29.

³⁰ Ibid.

³¹ Sílvia Apolinário destaca que, “segundo Amartya Sen, uma meta direito a x é um direito a uma política $p(x)$, que ajudaria a tornar o direito x realizável” (Cf. APOLINÁRIO, S. M. O. S. Considerações a respeito da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal à luz do Direito ao Desenvolvimento. In: AMARAL JUNIOR, A. A.; JUBILUT. L. L. *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 688).

cesso de implementação³², com o qual se obrigam os Estados, quer de modo individual, quer de modo coletivo³³.

A DDD é, assim, marco – ainda que não culminante³⁴ – da passagem da concepção meramente econômica para uma concepção político-jurídica do direito de todo ser humano ao desenvolvimento³⁵. Nada obstante a sua força vinculante permanecesse ainda questionada³⁶, com a DDD, a comunidade internacional deveria obrigar-se à construção de políticas públicas de efetivação dos direitos humanos, e, portanto, lançar mão de todos os mecanismos disponíveis, pelo que ele – direito ao desenvolvimento – passaria a subsidiar a criação e a atuação de mecanismos convencionais e não convencionais de proteção aos direitos humanos, principalmente daqueles vocacionados para o apoio da construção de políticas públicas pelos Estados.

Não se podem olvidar, contudo, que, tendo sido disposto por simples Resolução, o direito ao desenvolvimento fora “estabelecido formal e forçadamente, sem consenso, pela Assembleia Geral das Nações Unidas”³⁷,

³² Ibid, p. 681.

³³ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014, p. 299.

³⁴ Sílvia Apolinário ressalta que o objeto principal do direito ao desenvolvimento “foi, por muito tempo, a questão da ordem política e econômica internacional, inserida em molduras relacionadas a, *inter alia*, comércio internacional, ajuda oficial ao desenvolvimento, dívida externa, financiamento internacional do desenvolvimento, transferência de tecnologia e desarmamento” (Cf. APOLINÁRIO, S. M. O. S. Op. cit., p. 688).

³⁵ KINOSHITA, Fernando; FERNANDES, Joel Aló. Op. cit.

³⁶ APOLINÁRIO, S. M. O. S. Op. cit., p. 676.

³⁷ ALVES, J. A. Lindgren. *A Atualidade Retrospectiva da Conferência de Viena*, Enciclopédia Digital de Direitos Humanos. Documento online. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/viena/lindgren_viena.html>.

fato que teria ensejado a resistência dos países desenvolvidos à sua expressão e ao seu reconhecimento durante a II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos realizada em Viena em 1993. Ali, a comunidade internacional, ao mesmo tempo em que afiançou o direito ao desenvolvimento³⁸, demandou a criação do ACNUDH, o que, todavia, não teria sido fruto de entendimento inicial, mas de barganha realizada pelos países já desenvolvidos, que invocaram o estabelecimento de um cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos como condição ao consenso pelo desenvolvimento.

Nada obstante não se tenha documentado a barganha referida³⁹, não é demais lembrar que a Conferência de Direitos Humanos de Viena possuía dentre os seus objetivos “avaliar a eficácia dos métodos e mecanismos usados pela ONU no campo dos Direitos Humanos”⁴⁰. Neste período, o mecanismo não convencional mais relevante era a Comissão de Direitos Humanos da ONU, que, além de já demonstrar uma atuação bem pautada em escolhas políticas nem sempre direcionadas à efetivação dos direitos humanos, não possuía tanta inserção no diálogo doméstico dos Estados, como poderia ter um Alto Comissário estabelecido em moldes assemelhados ao do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), marcado por uma atuação muito mais independente, nada obstante balizada pela orientações da AG⁴¹.

³⁸ Número 10 do item I da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993.

³⁹ ALVES, J. A. Lindgren. *A Atualidade Retrospectiva da Conferência de Viena*, Enciclopédia Digital de Direitos Humanos. Op. cit.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*, São Paulo: Método, 2007. p. 151.

Bem por isso, Lindgren Alves afirma que, havida ou não a barganha, lucraram tanto os países desenvolvidos, quanto o bloco do chamado terceiro mundo⁴². De fato, com a Declaração e Programa de Ação de Viena – originado da II Conferência de Direitos Humanos -, ficou estabelecida a exata convergência das funções do ACNUDH com o direito ao desenvolvimento e, portanto, sua real dimensão enquanto instrumento do processo de efetivação dos direitos humanos.

2. Instituição, Composição e Atuação do ACNUDH

Ultrapassado o período de maior relevância no fomento da normatização de direitos humanos, concebia-se a premissa de sua efetivação. Neste sentido, nunca será demais a referência a Bobbio para lembrar que “o problema grave do nosso tempo, com relação aos direitos do homem, não era mais o de fundamentá-los e sim o de protegê-los”⁴³.

Com este espírito, e cumprindo o compromisso assumido com a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, a AG editou, em 20 de dezembro de 1993, a Resolução 48/141, instituindo o cargo de Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos, que deveria ser, a partir de então, “*the United Nations official with principal responsibility for United Nations human rights activities*”⁴⁴.

⁴² ALVES, J. A. Lindgren. *A Atualidade Retrospectiva da Conferência de Viena*, Enciclopédia Digital de Direitos Humanos. Op. cit.

⁴³ BOBBIO, N. *A era dos direitos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992. p. 25.

⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. Resolução 48/141. item 4. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/141>. Tradução livre: “principal responsável pelas ações de direitos humanos implementadas pela ONU”.

O ato criador também estabeleceu que o Alto Comissário - nada obstante guiado pelas instruções da AG, do Conselho Econômico e Social e da Comissão de Direitos Humanos da ONU⁴⁵ - estaria submetido à autoridade do Secretário-Geral da ONU, que então contava com um Centro de Direitos Humanos, que passou a constituir a base institucional do Alto Comissário, e foi posteriormente convertido no Escritório do Alto Comissário para Direitos Humanos, Alto Comissariado, portanto⁴⁶.

O equatoriano José Ayala Lasso inaugurou a cadeira do órgão e permaneceu no posto entre 1994 e 1997. Seu início foi marcado pelo ápice das atrocidades ocorridas no território ruandês, o que voltou a ênfase de seu mandato para a administração das crises humanitárias, com uma tentativa de alerta precoce de violações de direitos humanos, e para a sua prevenção⁴⁷.

Em 1997, com a assunção de Kofi Annan ao cargo de Secretário-Geral da ONU, as ações do Secretariado, organizadas em quatros campos distintos - a saber: (1) paz e segurança, (2) assuntos econômicos e sociais, (3) cooperação para desenvolvimento e (4) questões humanitárias - estabeleceram-se todas em um pano de fundo de direitos humanos, e, a partir de então, a atuação do ACNUDH promoveu-se em três frentes: (a) atividades e programas, (b) pesquisa e promoção do direito ao desenvolvimento e (c) serviços de suporte, todas com o escopo de (a) construção de parcerias globais, (b) prevenção das violações de direitos humanos e resposta imediata a emergências, (c) promoção de direitos humanos com base na democracia e no desenvolvimento

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Cf.: <<http://www.un.org/rights/HRToday/action.htm>>.

⁴⁷ Ibid.

como princípios básicos para a paz duradoura e (d) coordenação de todo o sistema de promoção do programa de direitos humanos da ONU⁴⁸, objetivos estes já decorrentes das responsabilidades atribuídas ao Alto Comissário pela já referida Resolução 48/141 da AG⁴⁹.

O que se percebe daqui é que as funções e objetivos do ACNUDH vão além da supervisão do efetivo respeito aos padrões de direitos humanos, mas pressupõem postura ativa na concreta alteração de comportamento dos violadores, postura esta que passa por pesquisas e assessoria técnica no desenvolvimento de estratégias de efetivação de direitos humanos, alcança o auxílio direto aos mecanismos convencionais existentes e também se estabelece em efetiva presença em campo. Dentro desta perspectiva, existem no ACNUDH quatro divisões fundamentais⁵⁰: *Research and Right to Development Division* (RRDD), *Human Rights Treaties Division* (HRTD), *Human Rights Council and Special Procedures Division* (HRCSPD), *Field Operations and Technical Cooperation Division* (FOTCD)⁵¹.

A RRDD⁵² promove pesquisas sobre temas de direitos humanos, bem como sobre a política de efetivação do direito ao desenvolvimento, com o objetivo de fornecer as ferra-

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. Resolução 48/141. N. 4, itens "a" a "k".

⁵⁰ Cf.: <www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>.

⁵¹ Ibid. Tradução livre: "Divisão de Pesquisa e Direito ao Desenvolvimento, Divisão de Tratados de Direitos Humanos, Divisão de Operações de Campo e de Cooperação Técnica e a Divisão do Conselho de Direitos Humanos e de Procedimentos Especiais".

⁵² Para informações mais completas - atualizadas até 2011 -, cf.: <http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_report2011_web/allegati/27_Research_and_Right_to_Development.pdf>.

mentas necessárias para tanto e de implementar a expertise e a aprendizagem em torno dos direitos humanos, através da prestação de serviços de consultoria. Neste sentido, pode organizar seminários, conceder bolsas de estudo, preparar projetos ou prestar a assistência de peritos - pontual e necessária a Governos específicos -, dirigir grupos de trabalho e organizar forças-tarefa, tudo com o fito de dar suporte normativo e técnico à atuação geral do ACNUDH.

A HRTD⁵³ dá suporte ao trabalho dos *treaty-monitoring bodies*⁵⁴, mecanismos convencionais instituídos por tratados temáticos de direitos humanos⁵⁵, que demandam de seus signatários relatórios periódicos, como modo de avaliar a real aplicação e efetividade das disposições do tratado a que se vinculam e, em alguns casos, recebem queixas individuais sobre práticas que violam estas mesmas disposições. Além de prestar consultoria e treinamento para a elaboração dos relatórios e para a implementação das recomendações, a HRTD auxilia na documentação

⁵³ Para informações mais completas sobre a atuação da HRTD - atualizado até 2011 -, cf.: <http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_report2011_web/allegati/28_Human_Rights_Treaties_Division.pdf>.

⁵⁴ Tradução livre: “órgãos de monitoração dos tratados”.

⁵⁵ Os órgãos são: *Human Rights Committee (HR Committee)*, *Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)*, *Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)*, *Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW)*, *Committee against Torture (CAT)*, *Subcommittee on Prevention of Torture (SPT)*, *Committee on the Rights of the Child (CRC)*, *Committee on the Protection of Migrant Workers and Members of their Families (CMW)*, *Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)*, *Committee on Enforced Disappearances (CED)*.

necessária para a Revisão Periódica Universal⁵⁶, apoia a implementação dos estudos temáticos, auxilia na harmonização da atuação dos Conselhos, atualiza o *Universal Human Rights Index*⁵⁷, e administra o *United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture* e o *Special Fund under the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*⁵⁸.

Dividida em dois ramos, a HRCSPD⁵⁹, por um lado, confere suporte ao Conselho de Direitos Humanos e a alguns mecanismos de que dispõe tal Conselho – como o Comitê Consultivo, Reunião Periódica Universal, grupos

⁵⁶ “A Revisão Periódica Universal (RPU) é um processo único que inclui uma revisão da situação dos direitos humanos dos 193 Estados Membros da ONU a cada quatro anos. A RPU é um processo desenvolvido pelo Estado, sob os auspícios do Conselho de Direitos Humanos, que fornece a oportunidade para cada Estado de declarar as ações empreendidas para melhorar a situação dos direitos humanos em seus países e para cumprir com as suas obrigações em matéria de direitos humanos. Como uma das principais funções do Conselho, a RPU foi criada para assegurar tratamento igualitário a todos os países quando suas situações de direitos humanos são avaliadas”. Cf. <<http://acnudh.org/pt-br/biblioteca-virtual-pt/revisao-periodica-universal>>.

⁵⁷ Tradução livre: “Índice Universal de Direitos Humanos”. Cf.: www.uhri.ohchr.org: “the only electronic tool that allows for the retrieval of both individual recommendations and full documents from the treaty bodies, special procedures and the Universal Periodic Review, providing an opportunity to align, compare and analyse recommendations coming from the three pillars of the UN human rights system”.

⁵⁸ Tradução livre: “Fundo Voluntário das Nações Unidas para as Vítimas de Tortura e o Fundo Especial no âmbito do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes”.

⁵⁹ Para informações mais completas – atualizadas até 2011 -, cf.: <http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_report2011_web/allegati/30_Human_Rights_Council_and_Special_Procedures.pdf>.

de trabalho -, e, por outro lado, dá apoio material e logístico às atividades de fóruns temáticos – *inter alia*, o fórum das minorias, o fórum dos povos indígenas, o fórum social – e às atividades de *special procedures mandates* – como, por exemplo, o *working group on human rights and transnational corporations and other business enterprises*⁶⁰.

Por fim, a FOTCD⁶¹ implementa a presença doméstica do ACNUDH, executada através de *stand-alone presences*, que se constituem nos escritórios locais e regionais diretamente supervisionados pelo ACNUDH, e através de *collaborative-arrangements* em missões políticas – inclusive em *peacekeeping missions* –, por meio de relatores especiais que se reportam aos chefes das respectivas missões. Se constitui, portanto, na divisão operacional do ACNUDH e busca garantir que as autoridades locais e os demais atores da sociedade civil tenham capacidade de implementar os direitos humanos em nível nacional e regional.

Postos tais termos, parece justificado que se qualifique o Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos como o principal agente de realização de tais direitos dentro de todo o sistema ONU. Dada a relevância de sua atuação, é mesmo natural a exigência de que possua “*high moral standing and personal integrity*”⁶², bem como “*expertise, including in the field of human rights, and the general knowledge*

⁶⁰ Grupo de procedimentos especiais, como o grupo de trabalho sobre os direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas privadas.

⁶¹ Para informações mais completas – atualizadas até 2011 –, cf.: <http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_report2011_web/allegati/29_Field_Operations_and_Technical_Cooperation.pdf>.

⁶² Artigo 2 (a) da Resolução 48/141 da AG. Tradução livre: “Ser pessoa de alto padrão moral e integridade pessoal”.

and understanding of diverse cultures necessary for impartial, objective, non-selective and effective performance of the duties"⁶³.

O Alto Comissário deve ser nomeado pelo Secretário Geral da ONU, após aprovação pela AG, para um mandato de quatro anos, com possibilidade de uma recondução pelo mesmo período, observando-se um esquema de rotatividade geográfica⁶⁴. Neste sentido, Ayala Lasso foi sucedido pela irlandesa Mary Robinson (1997-2002), por sua vez sucedida pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello (2002 – 2003) que, tendo sido assassinado em 2003, foi prematuramente sucedido por Bertrand Ramcharam (2003-2004), nacional da Guiana que ocupou o cargo na qualidade de interino, sendo sucedido pela canadense Louise Arbour (2004-2008). A sul-africana Navanethem Pillay (2008-2014) sucedeu a canadense e foi, por sua vez, sucedida pelo príncipe jordaniano Zeid Ra'ad Za Al-Hussein, que ocupa o posto desde 1º de setembro de 2014.

De se referir, por fim, que vinculando-se o Alto Comissário a uma organização internacional, e não a um tratado específico, conta com os créditos de tal organização junto aos seus membros como meio de inserção prática de seu discurso na esfera doméstica dos Estados que, por outro lado, ainda que não demonstrem adesão imediata aos clamores do ACNUDH, também se utilizam do apoio ao órgão como um meio indireto de garantir o prestígio necessário ao alcance de outros objetivos que possuam dentro da instituição. Nas palavras

⁶³ Ibid. Tradução livre: “com conhecimentos notáveis no campo dos direitos humanos, e de modo geral na compreensão das diversas culturas, necessária a um performance imparcial, objetiva, não-seletiva e efetiva como Alto Comissário”.

⁶⁴ Artigo 2 (b) da Resolução 48/141 da AG.

de Jack Donelly, *“this is one of the greatest resources of the High Commissioner for Human Rights”*⁶⁵.

3. Plano de Ação do ACNUDH para o Futuro

Traçado o Plano de Ação do ACNUDH para o triênio 2014/2017⁶⁶, verificam-se sete prioridades temáticas, estabelecidas a partir de dados históricos⁶⁷: democracia, estado de direito, desenvolvimento, combate à violência, combate à discriminação, combate à pobreza e fortalecimento dos mecanismos convencionais e extra convencionais.

O artigo 21 (3) da DUDH já deixava clara a vinculação dos direitos humanos à democracia⁶⁸, o que foi reiterado no artigo 8º da Declaração e Programa de Ação de Viena⁶⁹ que, ao preceituar a expressão livre da vontade popular na cons-

⁶⁵ DONELLY, Jack. Op. cit., p. 108/109. Tradução livre: “Este é um dos maiores recursos do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos”.

⁶⁶ Cf. <http://www2.ohchr.org/english/ohchrreport2014_2017/omp_web_version/index.html#/home>.

⁶⁷ Cf. <http://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2014_2017/OMP_Web_version/media/pdf/14_Annex_1_OHCHR_Targets.pdf>.

⁶⁸ “The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures”.

⁶⁹ “Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives. In the context of the above, the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels should be universal and conducted without conditions attached. The international community should support the strengthening and promoting of democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms in the entire world”.

trução, modificação e extinção de seus próprios direitos, ultrapassa a simples democracia deliberativa - voltada à regra da maioria -, ou a convivência pacífica entre maioria e minorias, para alcançar uma efetivação não procedimental do sistema democrático, “pelo resultado das ações governamentais, e não pelo processo de legitimação de tais ações”⁷⁰. Não se quer aqui olvidar que a democracia está mesmo associada ao primado da Lei, na medida em que é “marcada pela subordinação do poder ao Direito”⁷¹, mas também não se pode apartar o seu aspecto material, efetivado a partir do desenvolvimento humano. De fato, somente o ser humano investido do exercício ativo de seus direitos se constitui em agente de um processo democrático, na medida em que adquire condições de participar como titular do poder. Nas palavras de Sem: “o que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas”⁷². Sendo assim, limitar a democracia a simples procedimento “implica em um processo de delegação extremo que termina por desempoderar os sujeitos com a consequente articulação de uma cultura de cidadania servil”⁷³.

Tais termos - e considerando o quanto já referido acima acerca do direito ao desenvolvimento - deixam clara a

⁷⁰ GOUVÊA, C. P. Democracia Material e Direitos Humanos. In: AMARAL JUNIOR, A. A.; JUBILUT, L. L. *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 101.

⁷¹ PIOVESAN, Flávia. *Democracia, Direitos Humanos e Globalização*. Documento online. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/flaviapiovesan/piovesan_libglobal.html>.

⁷² SEN, Amartya. *Desenvolvimento Como Liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 18.

⁷³ RUBIO, David Sanchez. *Uma Perspectiva Crítica Sobre Democracia e Direitos Humanos*. Documento online. Disponível em: <<http://www.gnmp.com.br/publicacao/171/uma-perspectiva-critica-sobre-democracia-e-direitos-humanos>>.

necessária vinculação entre democracia, estado de direito e direito ao desenvolvimento e, por via de consequência, entre estes e o combate à pobreza, à desigualdade e à violência, tudo isso a partir do fortalecimento dos mecanismos dispostos para tanto, pelo que fica patente a interdependência entre as prioridades assentadas.

Neste sentido, são, de um modo geral, as metas do ACNUDH estabelecidas no *Management Plan 2014-2017*, voltadas à realização das prioridades temáticas: a maior institucionalização dos direitos humanos, com incremento do número de ratificações de tratados e da remoção das reservas feitas a certos dispositivos; o alargamento do número de instituições estatais participantes de sistemas de proteção nacional; aplicação ampliada das normas de direitos humanos pelos Poderes Judiciários, bem como a consolidação e o acesso a mecanismos de justiça transnacional; o estabelecimento de políticas públicas com abordagens de direitos humanos; o reforço da fiscalização, da credibilidade e da proteção dos mecanismos de direitos humanos; a articulação entre os diversos *treaty bodies*, a fim de estabelecer um trabalho coordenado, inclusive na elaboração dos relatórios; o estímulo à elaboração dos relatórios pelos Estados, de acordo com as *guidelines* estabelecidas, reforçando-se a necessidade de atualização dos documentos essenciais, de respostas dos Estados às comunicações dos *treaty monitoring bodies*, de acolhimento das suas recomendações e, principalmente, da adoção em tempo hábil das providências necessárias à não violação e à efetivação de direitos humanos; exortação do convite permanente, por parte dos Estados, à visita de relatores especiais, com postura colaborativa; o fo-

mento de posturas de direitos humanos no estabelecimento e desenvolvimento das *peace missions* e das operações humanitárias de modo geral; o incentivo à atuação regional, facilitada pelas identidades.

De se notar que as metas estabelecidas estão plenamente voltadas ao contexto doméstico dos Estados, tal como pretendido já no nascimento do ACNUDH, e reiterando a transição do pensamento e da atuação da ONU nestes setenta anos. De fato, se em seu nascedouro, a ONU ainda se mostrava norteadada por um padrão reflexo da soberania westfaliana – conforme se observa do já referido artigo 2 (7) da Carta das Nações Unidas –, e mesmo que naquele momento ainda se atrelasse o conceito de paz à simples ausência de guerra, já não se pôde mais desconsiderar que é o plano interno dos Estados o local de realização da cidadania, e de realização do conceito ampliado de paz⁷⁴, que pressupõe a noção de durabilidade, só alcançada com o desenvolvimento humano.

⁷⁴ MORE ressalta que: “Deste modo, entendemos que a paz internacional não pode ser definida como ausência de guerra, pois a ruptura da Paz não se identifica necessariamente com conflitos entre Estados e também não existe a figura do inimigo do Estado; que a paz internacional deve ser uma Paz completa, um valor positivo, reconhecido, sim, como um bem insuficiente, mas fundamental para a realização dos propósitos do desenvolvimento econômico sustentável, do progresso social, da justiça, da igualdade entre os homens, da assistência recíproca entre os Povos, da igualdade soberana entre Estados. A paz internacional é um fenômeno político acima de tudo, pois está sujeita a um sistema político das Nações Unidas. É também um fenômeno jurídico, cuja execução está vinculada a um sistema legal das Nações Unidas. A paz internacional protegida é a Paz do Capítulo VII da Carta da ONU”. (Cf. MORE, Rodrigo Fernandes. *Fundamentos das Operações de Paz das Nações Unidas e a questão do Timor Leste*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2002).

Sendo assim, e ciente de que “*the all-too-often inadequate domestic response to transnational threats has three separate but related causes: a lack of domestic governance capacity, a lack of domestic will to act, and new problems that exceed the ordinary ability of states to address*”⁷⁵ (podendo-se incluir nesta última a interdependência ensejada pelo processo de globalização), o ACNUDH se volta para o contexto doméstico, com a intenção de “*strengthening domestic institutions, backstopping them, and compelling them to act*”⁷⁶.

Não é demais referir o quanto constante no Relatório do Desenvolvimento Humano 2013⁷⁷, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que trouxe à tona o conceito de “Estado orientado para o desenvolvimento”, cujas características consistem:

[...] a promoção do desenvolvimento econômico, favorecendo explicitamente determinados setores; [...] uma *administração pública forte e competente*; [...] a colocação de instituições públicas sólidas e competentes no centro das estratégias de desenvolvimento; [...] uma clara articulação entre os objetivos

⁷⁵ SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. *The Future of International Law is Domestic (or, the European way of law)*, Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 328, Disponível em: <<https://www.law.upenn.edu/cf/faculty/wburkewh/workingpapers/47HarvIntLJ327%282006%29.pdf>>. Tradução livre: “a sempre inadequada resposta nacional para as ameaças transnacionais possui três causas distintas: ausência de capacidade de governança doméstica, falta de vontade política interna, e novos problemas que excedem a capacidade normal dos Estados”.

⁷⁶ Ibid. Tradução livre: “fortalecer as instituições domésticas, dar-lhes apoio e compeli-las a agir”.

⁷⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PNUD. Relatório do Índice de Desenvolvimento Humano 2013, p. 67. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013-resumo.pdf>>.

sociais e econômicos; e [...] a legitimidade política validada pelos resultados alcançados no domínio do desenvolvimento⁷⁸.

Neste contexto, fica bem justificado o viés interno de ação do ACNUDH, sem se olvidar, contudo, que ainda que se ampare a construção e a modificação pontual de sociedades diversas e plurais, se estabelece entre elas valores comuns, e se implementa assim um compromisso global em torno do desenvolvimento humano.

Conclusão

No ano em que se completam setenta anos desde a instituição da ONU, o discurso mais frequente é o de reflexão sobre o passado para a projeção do futuro⁷⁹. Neste sentido, o atual Secretário-Geral da Organização, o sul-coreano Ban Ki-moon, publicou o relatório *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet*⁸⁰, com vistas ao estabelecimento da agenda pós-2015, ano também marcado pelo termo final do prazo disposto para a redução da fome e da pobreza, e para a ampliação de acesso a água potável, tal como estabelecido na Declaração dos Objetivos do Milênio⁸¹.

⁷⁸ Ibid. (grifo nosso)

⁷⁹ Cf.: <<https://academicimpact.un.org/>>.

⁸⁰ Tradução livre: “O Caminho para a Dignidade até 2030: erradicar a pobreza, transformar todas as vidas e proteger o planeta”. Disponível em: <http://www.un.org/disabilities/documents/reports/SG_Synthesis_Report_Road_to_Dignity_by_2030.pdf>.

⁸¹ “19. Decidimos ainda: Reduzir para metade, até ao ano 2015, a percentagem de habitantes do planeta com rendimentos inferiores a um dólar por dia e a das pessoas que passam fome; de igual modo, reduzir para metade a percentagem de pessoas que não têm acesso a água potável ou carecem de meios para o obter”. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>.

Ali, ao mesmo tempo em que comemora o progresso da humanidade nas últimas sete décadas - com referência à codificação dos valores compartilhados, à redução da violência, ao estabelecimento de instituições internacionais, ao avanço tecnológico que permite o combate a doenças e o incremento da expectativa de vida, o fim do apartheid e do colonialismo, o nascimento de novas nações, o fomento da economia e o desenvolvimento das práticas democráticas -, também rememora que, nada obstante já sejamos detentores de conhecimento necessário ao enfrentamento de males tais como *want, fear, discrimination, exploitation, injustice and environmental folly at all levels*⁸², ainda não realizamos de forma plena o espírito e as pretensões da Carta das Nações Unidas:

*Yet conditions in today's world are a far cry from the vision of the Charter. Amid great plenty for some, we witness pervasive poverty, gross inequalities, joblessness, disease and deprivation for billions. Displacement is at its highest level since the Second World War. Armed conflict, crime, terrorism, persecution, corruption, impunity and the erosion of the rule of law are daily realities. The impacts of the global economic, food and energy crises are still being felt. The consequences of climate change have only just begun. These failings and shortcomings have done as much to define the modern era as has our progress in science, technology and the mobilization of global social movements*⁸³.

⁸² DDD, n. 11.

⁸³ DDD, n. 10. Tradução livre: “No entanto, as condições no mundo atual são muito diferentes da visão da Carta. Entre a abundância considerável de alguns, presenciamos a pobreza penetrante, as desigualdades flagrantes, o desemprego, as doenças e a privação de vários mil milhões pessoas. Os deslocamentos encontram-se no seu nível mais elevado desde a Segunda Guerra Mundial. Os conflitos armados, a criminalidade, o terrorismo, a perseguição, a corrupção, a impunidade e a erosão do Estado de direito são realidades diárias.

Noutro giro, as falhas da própria ONU também são invocadas por comunidades de todo o mundo. A incapacidade de fazer cumprir suas decisões, a falta de transparência emanada de seu Conselho de Segurança - que se utiliza muitas vezes do veto por razões de exclusivo interesse nacional -, a inexistência de ações coordenadas, principalmente em questões humanitárias que demandam a urgência no fornecimento de alimento e medicação, a omissão na liderança do manejo de crises globais, entre outras, demonstram que além de demandar e fomentar postura ativa de seus membros no sentido do desenvolvimento, a própria instituição deve assumir papel transformador da realidade.

Tais fatos ressaltam ainda mais a relevância do ACNUDH, na medida em que, detendo as condições de influenciar diretamente na construção de sociedades mais justas, e no estabelecimento de políticas nacionais, é também capaz de transformar a postura internacional de cada uma das “nações unidas” e, portanto, de favorecer a evolução da própria Organização como um todo.

Referências

ALVES, José Augusto Lindgren. *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*, São Paulo: FTD, 1997.

ALVES, José Augusto Lindgren. *A Atualidade Retrospectiva da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos*. Documento online. s/d.

O impacto das crises energéticas, alimentares e econômicas mundiais ainda é sentido. As consequências das alterações climáticas estão apenas a começar. Estas falhas e lacunas definem tanto a era moderna como os nossos progressos na ciência, na tecnologia e a mobilização dos movimentos sociais mundiais”.

APOLINÁRIO, S. M. O. S. Considerações a respeito da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal à luz do Direito ao Desenvolvimento. In: AMARAL JUNIOR, A. A.; JUBILUT. L. L. *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin. p. 675-724, 2009.

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1992.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

DONELLY, Jack. *International Human Rights*. Boulder: Westview Press, 2013.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*, São Paulo: Almedina, 2011.

GOUVÊA, C. P. Democracia Material e Direitos Humanos. In: AMARAL JUNIOR, A. A.; JUBILUT. L. L. *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin. p. 99-121, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*, São Paulo: Método, 2007.

KINOSHITA, Fernando; FERNANDES, Joel Aló. O direito ao desenvolvimento como um Direito Humano e prerrogativa dos Estados nas relações internacionais do século XXI. *Âmbito Jurídico*, XI, n. 50, fev. 2008.

MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MORE, Rodrigo Fernandes. *Fundamentos das Operações de Paz das Nações Unidas e a questão do Timor Leste*. Dissertação de Mestrado apresentada à USP, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. PNUD. Relatório do Índice de Desenvolvimento Humano 2013, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Democracia, Direitos Humanos e Globalização*. Documento online. s/d.

RUBIO, David Sanchez. *Uma Perspectiva Crítica Sobre Democracia e Direitos Humanos*. Documento online. s/d.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. *The Future of International Law is Domestic (or, the European way of law)*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento Como Liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta, São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SENGUPTA, Arjun. O Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano. *Revista da Social Democracia Brasileira*, p. 64-84, março 2002.

SHAW, Malcom. *Direito Internacional*. Tradução Marcelo Brandão Cipolli, Lenita Ananias do Nascimento e Antonio de Oliveira Sette-Camera. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

STEINER, H. J.; ALSTON, P. *International Human Rights in context – Law, Politics and Morals*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2000.

US GOVERNMENT. *Charter of the United Nations: Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State, Washington: US Government*, p. 36, 1945.

A Organização das Nações Unidas (ONU) e o Sistema *Onusiano*: (Des)Centralidade, Heterogeneidade e Desafios Contemporâneos

Viviane Mozine Rodrigues*
Flávia Borges Varejão**

Introdução

Apresenta-se, neste capítulo, a estrutura “*lato sensu*” da Organização das Nações Unidas (ONU), definindo e diferenciando a ONU, enquanto Organização Internacional, daquilo que é considerado o Sistema ONU. A seguir, explora-se a centralidade e as relações da ONU com as outras instituições pertencentes a este Sistema. Por fim são elencados os desafios contemporâneos do Sistema *Onusiano*.

De modo a apresentar a estrutura “*lato sensu*” da ONU, são fornecidas essencialmente definições dadas pela própria instituição, encontradas nas suas fontes públicas de divulgação de informações, sendo elas essencialmente seu website e seus documentos de referência, publicados pelo seu Departamento de Informação Pública¹.

Dentre o material utilizado como fonte de pesquisa, destacam-se a Carta da ONU enquanto documento mais importante da ONU e outro documento chamado *Basic Facts about the United Nations*. Este documento é publicado

* Doutora em Ciências Sociais com ênfase em Relações Internacionais (PUC-SP). Professora da Universidade Vila Velha (UVV-ES). Coordenadora do NUARES- Núcleo de apoio aos Refugiados no Espírito Santo.

** Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense.

¹ Cf. <www.un.org> e <www.un.org/en/hq/dpi>.

anualmente, desde 1947, pelo Departamento de Informação Pública da ONU e é considerado pela própria instituição como “*UN primer, describing in a comprehensive yet succinct fashion what the Organization does and how it functions, setting out its structure and goals in the context of its history and recent developments*”².

Neste documento estão definidos o papel de cada um dos órgãos principais da ONU, além de dar uma visão geral da família das instituições e agências relacionadas³. Este documento, portanto, trata da ONU, enquanto Organização formal e também do Sistema ONU. O principal benefício e diferencial deste documento em relação à Carta da ONU, que é a fonte principal e oficial da Organização, está na possibilidade de contextualização da ONU, uma vez que a publicação anual deste documento permite a ONU atualizar suas funções e ações de acordo os acontecimentos do Sistema Internacional.

Ademais, explora-se a heterogeneidade das organizações do Sistema *Onusiano*, revelando sua (des)centralidade que pode ser constatada pela variedade de instrumentos jurídicos que regem as organizações de formas diferenciadas e acabam por provocar processos decisórios próprios, independente da ONU enquanto Organização Internacional. Por fim, questiona-se o funcionamento do Sistema *Onusiano*, principalmente em relação à sua efetiva coordenação, devido a todos esses fatores supramencionados e constata-

² Tradução livre: “Fonte primária da ONU, descrevendo de forma compreensiva, porém sucinta, o que a Organização faz e como ela funciona, estabelecendo sua estrutura e objetivos no contexto de sua história e nos desenvolvimentos recentes”. UNITED NATIONS. Basic facts about the UN, 2011.

³ Ibid, p. XV.

-se que o Sistema *Onusiano* é importante, porém, ele não consegue funcionar efetiva e uniformemente.

1. A estrutura “*lato sensu*” da ONU

Difícil encontrar nas Relações Internacionais uma instituição mais representativa que a ONU e, ao se referir a “ONU”, faz-se tradicionalmente referência à Organização Internacional criada após o fim da Segunda Guerra Mundial (1945), com o objetivo de cooperação entre os Estados Nacionais. Contudo, para se analisar a ONU, é fundamental apresentar alguns conceitos, de modo a elucidar e diferenciar a ONU, enquanto uma Organização Internacional, daquilo que se considera o Sistema ONU, que seria a estrutura “*lato sensu*” desta organização.

Desde o fim do século XIX, os Estados Nacionais criaram diversas Organizações Internacionais, de modo a realizar a cooperação internacional de uma maneira mais institucionalizada. Para que uma instituição seja classificada como uma Organização Internacional (ou uma Organização Internacional Governamental), apesar de não ser consensual entre os estudiosos, muitos pesquisadores do fenômeno da cooperação internacional apontam ser imprescindível que esta tenha os Estados Nacionais como seus membros fundadores e formadores, possua um instrumento jurídico básico e possua ainda um secretariado permanente⁴.

É neste sentido a definição de Organização Internacional de Bindschedler, o qual afirma que “*an international*

⁴ AXEROLD, Robert e KEOHANE, Robert. *Achieving cooperation under anarchy - Strategies and Institutions*. *World Politics*, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985; HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

organization can also be defined as an association of States established by and based upon a treaty, which pursues common aims and which has its own special organs to fulfil particular functions within the organization”⁵.

Assim sendo, a ONU, enquanto Organização Internacional, é a instituição formalmente criada em 1945, por 51 Estados membros fundadores e atualmente (2014) formada por 193 Estados membros. Com sedes oficiais em Nova York, Genebra, Nairobi e Viena, a ONU apresenta em sua Carta, a sua estrutura “*strictu sensu*”. Na Carta estão apontados os objetivos e propósitos da Organização, além de definir as funções e estrutura dos seus seis órgãos principais, que são eles: Conselho de Segurança, Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social (ECOSOC), Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado.

Na Assembleia Geral se discute os mais importantes temas e o seu princípio norteador é a igualdade entre os Estados. O Conselho de Segurança é responsável pelas questões da paz e da segurança internacional. No Conselho Econômico e Social se discute temas de desenvolvimento econômico e social em todos os continentes. O Conselho de Tutela que na época da sua criação era responsável pela transição das ex-colônias para países, atualmente, não tem mais função e deveria ser extinto. O Secretariado é um ór-

⁵ Tradução livre: “Uma organização internacional também pode ser definida como uma associação de Estados estabelecida por e baseada em um tratado, o qual persegue objetivos comuns e que tem seus próprios órgãos de modo a preencher funções particulares dentro da organização”. BINDSCHEDLER, R.L. International Organizations - General Aspects. In: BERNHARDT, R. (Ed.) *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1983.p. 120.

ção executivo. A Corte Internacional de Justiça busca apresentar soluções, em conformidade com as leis internacionais, para conflitos judiciais impetrados pelos Estados.

Já o Sistema da ONU é comumente conhecido como a “família ONU”. De acordo com a definição fornecida pela Organização, *“the UN system, also known unofficially as the “UN family”, is made up of the UN itself and many affiliated programmes, funds, and specialized agencies, all with their own membership, leadership, and budget”*⁶.

No organograma do Sistema ONU, divulgado pela Organização (Figura 1) podem-se verificar as instituições que fazem parte do Sistema Onusiano.

O Sistema ONU é formado por um misto heterogêneo de instituições. Congrega agências especializadas, que foram criadas logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, como por exemplo, a UNESCO, com outras criadas em períodos bem anteriores à própria criação da ONU, como a *International Telecommunication Union (ITU)*, criada em 1865 e incorporada à ONU em 1948. O alto grau de complexidade deste Sistema se dá porque, também é formado, além das agências especializadas, por fundos, programas, comissões, órgãos subsidiários, departamentos e escritórios, organizações relacionadas, institutos de treinamento e pesquisa, dentre outros, o que torna a coordenação de todo o sistema ainda mais difícil.

⁶ Tradução livre: “O Sistema ONU, também conhecido extraoficialmente como “família ONU”, é formado pelo própria ONU e muitos programas, fundos e agências especializadas afiliadas, todos com suas próprias afiliações, lideranças e orçamentos”. UNITED NATIONS. Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>>.

As instituições que compõem o Sistema da ONU também apresentam distintos graus de institucionalização. Alguns órgãos são pouco institucionalizados, com estruturas totalmente ligadas e dependentes da estrutura da ONU, como é o caso de algumas comissões. Outras instituições, como por exemplo, as agências especializadas, são consideradas elas mesmas uma Organização Internacional. Neste sentido, de acordo com Herz e Hoffmann,

O grau de institucionalização e independência das instituições funcionais no âmbito do sistema ONU varia, desde programas diretamente a ela subordinados, como o Alto Comissariado para Direitos Humanos, agências especializadas, como a Organização Internacional do Trabalho, ou organizações relacionadas, como a Organização Mundial do Comércio⁷.

Assim sendo, um Estado pode ser membro da ONU e não fazer parte de outra Organização Internacional, mesmo que esta pertença ao Sistema ONU, e vice-versa, uma vez que a estrutura de cada Organização atende critérios próprios estabelecidos em seus instrumentos jurídicos. Utilizando a UNESCO como exemplo, enquanto a ONU tem oficialmente 193 Estados membros, a UNESCO tem 195 Estados Membros. Niue, Ilhas Cook e a Palestina são membros da UNESCO e não da ONU, enquanto Liechtenstein é membro da ONU e não da UNESCO.

A Palestina é um caso curioso, antes reconhecida pela ONU como uma “Entidade observadora”, em 2012, a Assembleia Geral da ONU admitiu (ou promoveu) a Palestina como um “Estado observador não-membro” como por exemplo é o caso do Vaticano. A mudança é simbólica,

⁷ HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. Op. cit., p. 137.

mas a aprovação do novo *status* na ONU é uma vitória diplomática: a votação foi avassaladora: 138 Estados a favor, 41 abstiveram-se e 9 contra⁸.

2. A relação da ONU com as instituições do Sistema ONU

No organograma do Sistema ONU (Figura 1), pode-se verificar, de maneira sucinta, como as demais instituições do Sistema estão conectadas com a ONU, enquanto Organização Internacional, uma vez que esta é o centro do Sistema.

A principal fonte de referência a respeito da estrutura da ONU é a própria Carta das Nações Unidas, contudo, quando de sua criação, a Carta não faz referência específica ao que atualmente é considerado o Sistema ONU, uma vez que este veio a se formar formalmente posteriormente. Contudo, no Capítulo X da Carta, onde trata sobre o Conselho Econômico e Social, estão as seguintes disposições,

1. As várias entidades especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, serão vinculadas às Nações Unidas, de conformidade com as disposições do Artigo 63.
2. Tais entidades assim vinculadas às Nações Unidas serão designadas, daqui por diante, como entidades especializadas. [...] O conselho Econômico e Social poderá estabelecer acordos com qualquer das entidades a que se refere o Artigo 57, a

⁸ BBC. Entenda o que significa o novo status palestino na ONU. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121127_palestinos_onu_pai.shtml>.

fim de determinar as condições em que a entidade interessada será vinculada às Nações Unidas⁹.

Já em 1946, a pedido do ECOSOC, o então secretário geral da ONU estabeleceu um comitê, chamado de *Administrative Committee on Coordination* (ACC), com o objetivo de supervisionar a implementação dos acordos de relacionamento entre a ONU e as agências especializadas. Dado o crescimento do Sistema ONU com a incorporação de diversas organizações, foi feita uma reforma no ano 2000 e o comitê foi renomeado para *United Nations Chief Executives Board for Coordination* (CEB). De acordo com a ONU “*in order to highlight the commitment of the UN system’s Executive Heads to a collective steering of the system’s work*”¹⁰.

O CEB, portanto, tem como principal função coordenar a relação da ONU com as demais instituições parte do Sistema Onusiano. Neste sentido, o CEB é “*the main instrument for supporting and reinforcing the coordinating role of the United Nations intergovernmental bodies on social, economic and related matters*”^{11, 12}.

⁹ Carta das Nações Unidas, 1945.

¹⁰ Tradução livre: “De modo a enfatizar o comprometimento dos executivo-chefe do Sistema ONU para uma direção coletiva do trabalho do sistema”. UN CEB. *Un System Chief Executives Board For Coordination*. Disponível em: <<http://www.unsceb.org/content/box-11-un-system-chief-executives-board-coordination-ceb-0>>.

¹¹ Tradução livre: “É o principal instrumento para apoiar e reforçar o papel de coordenação dos órgãos intergovernamentais das Nações Unidas sobre as questões sociais, econômicas e afins”. UNITED NATIONS. *Economic and Social Council Adopt Eight Draft Resolutions, Including Text on Mainstreaming Gender Perspective into Work of United Nations System*. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2014/ecosoc6626.doc.htm>>.

¹² O CEB é formado por 29 organizações membros, além da própria ONU, são elas: 15 agências especializadas (*International Labour*

O CEB se reúne duas vezes por ano, coordenado pelo Secretário-geral da ONU e constituído pelos executivos principais dos demais órgãos membros. O CEB possui três “*High-level committees*”. São eles: *High-Level Committee on Management* (HLCM); *High-Level Committee on Programmes* (HLCP); e *United Nations Development Group* (UNDG). Além destes comitês, o CEB também leva em consideração as diversas redes inter-agências e mecanismos de coordenação já existentes, tais como o *Executive Committee on Economic and Social Affairs* (ECESA).

Apesar da Carta da ONU atribuir ao ECOSOC a função de coordenar as instituições e da criação do CEB com o objetivo específico de coordenar o Sistema ONU, na prática as instituições que compõem esse Sistema atuam de forma autônoma.

Organization (ILO); *Food and Agriculture Organization* (FAO); *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO); *International Civil Aviation Organization* (ICAO); *World Health Organization* (WHO); *World Bank Group* (World Bank); *International Monetary Fund* (IMF); *Universal Postal Union* (UPU); *International Telecommunication Union* (ITU); *World Meteorological Organization* (WMO); *International Maritime Organization* (IMO); *World Intellectual Property Organization* (WIPO); *International Fund for Agricultural Development* (IFAD); *United Nations Industrial Development Organization* (UNIDO); *World Tourism Organization* (UNWTO)) a Organização Mundial do Comércio e a Agência Internacional para Energia Atômica, além de 12 fundos e programas (*International Trade Centre* (ITC); *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) ; *UN Women* (UN Women); *United Nations Children's Fund* (UNICEF); *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD); *United Nations Development Programme* (UNDP) ; *United Nations Environment Programme* (UNEP); *United Nations Human Settlements Programme* (UN-Habitat); *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC); *United Nations Population Fund* (UNFPA); *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA); *World Food Programme* (WFP)).

A falta de recursos, soma-se o problema de que o ECOSOC não exerce autoridade real sobre as agências especializadas. Como visto, tem poderes para receber relatórios e emitir recomendações, e, mesmo assim, a maioria das agências especializadas do sistema ONU exerce suas atividades com relativa independência¹³.

Ainda sobre a autonomia,

Apesar dos laços formais com as Nações Unidas, as organizações especializadas não podem ser consideradas como sendo seus órgãos, tanto especiais quanto subsidiários. Elas conservam uma independência jurídica e de conteúdo. Assim, por exemplo, países que não fazem parte das Nações Unidas podem integrar os organismos especializados. Os especialistas preferem designá-los como partes da chamada família das Nações Unidas¹⁴.

A relação da ONU com as demais instituições do Sistema não segue uma padronização. Algumas instituições são formalizadas por meio de acordos de cooperação, como é o caso das agências. Outros órgãos agem de forma relativamente independente, como é o caso da OMC.

The funds, offices and programmes are subsidiary bodies of the General Assembly. The specialized agencies are linked to the United Nations through individual agreements and report to the Economic and Social Council and/or the Assembly. The related organizations – including IAEA and the World Trade

¹³ HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. Op. cit., p. 139.

¹⁴ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p.183-184.

*Organization – address particular areas of activity and have their own legislative bodies and budgets. Together, the family members of the UN system address all areas of cultural, economic, scientific and social endeavor*¹⁵.

Ainda que não exista uma homogeneidade jurídica dentro do Sistema ONU, as modalidades de cooperação e divisão de responsabilidades entre o Sistema e a própria ONU são regidas pelos princípios orientadores contidos na Carta da ONU que buscam manter a centralidade da ONU no sistema internacional. Assim, a cooperação torna-se um pilar importante e que deve ser fortalecido para que a ONU mantenha seu papel central.

Ainda, a ONU exerce um papel relevante devido à construção e disseminação de ideias, conceitos e discursos na política internacional¹⁶. Porém não há um consenso da Organização em torno da sua futura centralidade. O interesse original da ONU, na verdade, diz respeito à tentativa de corrigir um déficit substancial de informação e competências analíticas para a execução das suas funções¹⁷.

¹⁵ Tradução livre: “Os fundos, escritórios e programas são órgãos subsidiários da Assembleia Geral. As agências especializadas estão ligadas a ONU por meio de acordos individuais e relatórios para o Conselho Econômico e Social e/ ou Assembleia. As organizações relacionadas- incluindo IEAE e a Organização Mundial do Trabalho abordam áreas particulares de atividade e tem seus próprios órgãos legislativos e orçamentos. Juntos, os membros da família do Sistema da ONU abrangem todas as áreas do âmbito cultural, econômico, científico e social”. UNITED NATIONS. Basic facts about the UN. p. 29.

¹⁶ FINNEMORE, Martha. International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. *International Organization*, 47, p. 565-97, 1993.

¹⁷ CAMILLERI, Joseph. The UN’s Place in the Era of Globalization: A Four-Dimensional Perspective. In: Paolini, Albert J.; REUS-SMIT, Christian; JARVIS, Anthony P. (Eds.) *Between Sovereignty and Global Governance. The United Nations, the State and Civil Society*. London:

3. Desafios Contemporâneos do Sistema ONU

Muitos são os desafios do Sistema ONU, o que gera inúmeras críticas dos estudiosos em relação à efetiva coordenação e eficácia desse Sistema. Estes desafios começam na própria ONU, que desde sua criação em 1945, e especialmente durante todo o período da Guerra Fria (1945-1991) foi permeada por diversas dificuldades, muitas delas vinculadas à configuração bipolar do sistema internacional, gerando diversas propostas de reformas e reformulações de suas funções e forma de atuação.

Com a nova configuração do sistema internacional especialmente com o fim da Guerra Fria e o fortalecimento da cooperação multilateral, o Sistema ONU incorporou novas organizações com o intuito de abranger a complexidade do sistema internacional. Contudo, de acordo com Müller (2010), o Sistema ONU se tornou uma estrutura fragmentada, formada por instituições muito distintas. De acordo com Müller (2010)¹⁸, *“the expansion of the UN system has resulted in a fragmented network of independent and semi-independent entities, plagued with duplication and overlap”*¹⁹.

Esta heterogeneidade das instituições que compõem o Sistema ONU apresenta-se como um dos principais desafios do Sistema, destacada no documento publicado em

MacMillan Press Ltd, 1998. p. 343.

¹⁸ MÜLLER, Joachim. UN System Coordination: The Challenge of Working Together. *Journal of International Organizations Studies*, n. 1, p. 29-56, 2010.

¹⁹ Tradução livre: “a expansão do sistema ONU resultou em uma rede fragmentada de entidades independentes e semi-independentes, cheia de duplicação e sobreposição”. Ibid, p. 29.

2005 pelo CEB, chamado de “*One United Nations – Catalyst for Progress and Change*”²⁰,

*As a highly diversified and complex group of organizations, the UN system faces the challenge of transforming its diversity and complexity into a source of strength. This requires a continuing, systematic effort to harness the different capacities and comparative advantages of each organization in a collective endeavour to advance common objectives*²¹.

Este ambiente tão complexo e diverso, torna-se um grande desafio principalmente no que tange à coordenação do Sistema. Neste sentido, ainda de acordo com o CEB,

*Coordination among all these organizations is essential: for maximizing each one's distinct comparative advantage and for enabling the UN system as a whole to respond effectively to the demands of our time*²².

Sabendo, portanto, do papel fundamental da coordenação do Sistema, a ONU tem feito grandes esforços na tentativa de melhorar a eficiência da sua coordenação, com uma série de relatórios e iniciativas de modo a reforçar a necessidade de uniformidade do Sistema.

²⁰ UNITED NATIONS. CEB. *One United Nations, Catalyst for Progress and Change*, 2005.

²¹ Tradução livre: “Como um grupo altamente diversificado e complexo de organizações, o sistema da ONU enfrenta o desafio de transformar a sua diversidade e complexidade em uma fonte de força. Isso requer um esforço contínuo e sistemático para aproveitar as diferentes capacidades e vantagens comparativas de cada organização em um esforço coletivo para alcançar objetivos comuns”. Ibid, p. 5.

²² Tradução livre: “A coordenação entre todas estas organizações é essencial: para maximizar a vantagem comparativa distinta de cada um e para desenvolver o sistema das Nações Unidas como um todo de modo a responder eficazmente às exigências dos nossos tempos”. Ibid, p. 1.

Em 2000, após uma rodada de reuniões, foi proposta a “*United Nations Millenium Declaration*”²³, a qual “*demanded and facilitated the evolution of a more coordinated, cohesive and functional UN system*”²⁴. Neste documento, uma parte foi dedicada ao fortalecimento da ONU, e reafirma o compromisso de cooperação entre a ONU, suas agências e outras instituições.

*To ensure greater policy coherence and better cooperation between the United Nations, its agencies, the Bretton Woods Institutions and the World Trade Organization, as well as other multilateral bodies, with a view to achieving a fully coordinated approach to the problems of peace and development*²⁵.

*Delivering as One*²⁶ é uma outra iniciativa da ONU, lançada em 2005, com foco em 4 princípios fundamentais: *One Leader, One Budget, One Programme and One Office*²⁷,

²³ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *United Nations Millennium Declaration*, UN document A/RES/55/2.

²⁴ Tradução livre: “requereu e incentivou a evolução de um Sistema das Nações Unidas mais coordenado, coeso e funcional”. UN CEB. Op. cit.

²⁵ Tradução livre: “Garantir uma maior coerência política e uma melhor cooperação entre as Nações Unidas, suas agências, instituições de Bretton Woods e da Organização Mundial do Comércio, bem como outros organismos multilaterais, tendo em vista a obtenção de uma abordagem plenamente coordenada para os problemas da paz e do desenvolvimento”. UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. Op. cit., p.8

²⁶ UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP. *Delivering as One 2008 Stocktaking Synthesis Report*, Joint Reports by Governments and UN Country Teams, undg report, 2009. Disponível em: < <https://undg.org/wp-content/uploads/2014/12/UNStocktakingSynthesisReportV6.pdf> >.

²⁷ Tradução livre: “Um líder, um orçamento, um programa e um escritório”. Ibid, p.11.

buscando uma maior coerência e uniformidade nas ações, no nível dos Estados.

O CEB, comitê criado especificamente para a coordenação do Sistema ONU, tem proposto iniciativas como o supramencionado relatório *One United Nations - Catalyst for Progress and Change*. Este relatório descreve como as instituições do Sistema ONU estão trabalhando de forma conjunta de modo a prestar assistência aos países para que estes atinjam os objetivos da *United Nations Millenium Declaration* e como isto contribui para uma melhor coerência do Sistema da ONU. Contudo, afirma ainda que muito ainda precisa ser feito para que se construa “One UN”, superando a fragmentação do Sistema²⁸.

Como um outro elemento fundamental na complexidade da coordenação do Sistema, se destaca a autonomia de algumas instituições. Essa autonomia garante que o processo decisório e seus financiamentos sejam independentes e que a ONU tenha dificuldade de garantir que suas decisões tenham um caráter obrigatório em seu cumprimento. Dentre as ações da ONU com o objetivo de aumentar a influência e visibilidade sobre estas instituições, destaca-se o trabalho na busca de uma maior transparência e prestação de contas destas instituições.

*As they seek to shape and drive change, organizations of the UN system recognize the need to continue to change themselves. [...], three crucially important areas of change stand out to enable the system to become a cohesive force [...]: deepening understanding and better managing knowledge; achieving an inclusive, purposeful mobilization of all resources and capacities; and increasing transparency and accountability*²⁹.

²⁸ UN CEB. Op. cit.

²⁹ Tradução livre: “Como eles buscam moldar e conduzir mudanças,

Ainda sobre o financiamento das instituições, uma limitação destacada por diferentes autores se encontra na descentralidade e não uniformidade dos orçamentos das instituições do Sistema ONU. Na ONU, cada país membro paga uma cota proporcional à sua capacidade econômica, que apresenta variações, para mais ou para menos, dependendo da realidade econômica presente. Tradicionalmente o maior contribuinte são os EUA. Entretanto, o Sistema ONU, particularmente seus programas, fundos e institutos de pesquisa sobrevivem exclusivamente de doações dos países. E ainda cabe salientar que cada órgão que compõe o Sistema ONU tem seu próprio mecanismo de captação de recursos.

The programmes and funds are financed through voluntary rather than assessed contributions. The Specialized Agencies are independent international organizations funded by both voluntary and assessed contributions³⁰.

Esta descentralidade dificulta a operacionalização do sistema, na medida em que a ONU tem dificuldade

as organizações do sistema das Nações Unidas reconhecem a necessidade de continuarem a mudar. [...], três áreas de importância crucial de mudança destacam-se de modo a permitir que o sistema se torne uma força coesa [...]: aprofundamento da compreensão e uma melhor gestão do conhecimento; realização de uma mobilização inclusiva e intencional de todos os recursos e capacidades; e aumento da transparência e prestação de contas". Ibid, p. 5.

³⁰ Tradução livre: "Os programas e fundos são financiados através de contribuições voluntárias, em vez de uma contribuição estipulada. As agências especializadas são organizações internacionais independentes financiadas por ambos contribuições voluntária e estipulada". UNITED NATIONS. Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others. Op. cit.

de gerenciar e exigir uma série de implementações das instituições do Sistema, uma vez que os orçamentos são distintos e não unificados³¹.

Também se pode destacar como um desafio importante para o Sistema ONU, o grande número de instituições e a sobreposição de organismos que discutem e trabalham com temáticas iguais ou muito parecidas. Em 2006, a então ministra holandesa para o Desenvolvimento da Cooperação, Agnes van Ardenne, afirmou que

*In an interdependent world, it makes no sense to carve up international problems and divide them among no fewer than 38 U.N. organisations. The result is too little efficiency and too much overlap, too little action and too much talk*³².

Como proposta de reforma, ela sugeriu que *“at least a third of the UN organizations should be shut down with the remainder merged into large entities”*³³.

Outro desafio para o Sistema ONU é o crescente papel desempenhado por organizações fora do Sistema ONU:

New organizations have emerged that compete with the UN for resources and mandates. The Group of 20 has assumed an important role in

³¹ MINGST, Karen; KARNS, Margaret. *The United Nations in the 21st Century*. 4 ed. Boulder, CO: Westview Press, 2011.

³² Tradução livre: “Em um mundo interdependente, não faz sentido segregar os problemas internacionais e dividi-los entre nada menos do que 38 organizações das Nações Unidas. O resultado é muito pouca eficiência e muita sobreposição, pouca ação e muita conversa”. VAN ARDENNE, Agnes. *Radical UN reform now*. Washington times, 2006.

³³ Tradução livre: “Pelo menos um terço das organizações das Nações Unidas deve ser fechada, com o restante fundidos em entidades maiores”. VAN ARDENNE, Agnes. *Radical UN reform now*. Washington Times, 2006.

policy formulation. In humanitarian assistance, the Red Cross and Red Crescent have increased their activities, and new organizations such as the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (Global Fund) have established innovative, low-cost mechanisms for delivering health care assistance. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) has taken the lead on aid efficiency. Even in peacekeeping, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) has developed activities that had previously been the prerogative of the UN³⁴.

Apesar de todos estes desafios do Sistema ONU, as mudanças do Sistema Internacional abriram o caminho para novas possibilidades de atuação da ONU na política mundial. É Mihaly Simai que destaca esse novo contexto da política mundial, atentando para a necessidade de uma nova articulação entre as organizações que compõem o Sistema ONU e os governos nacionais no sentido de construir um novo modelo de atuação no sistema internacional³⁵.

³⁴ Tradução livre: “Novas organizações emergiram as quais competem com a ONU por recursos e mandatos. O Grupo dos 20 assumiu um importante papel na formulação de política. Na assistência humanitária, a Cruz Vermelha e o Crescente Vermelho têm aumentado suas atividades, e novas organizações tais como o Fundo Global na luta contra a AIDS, a Tuberculose e a Malária (Fundo Global) tem estabelecido mecanismos inovadores e de baixo custo na prestação de assistência a saúde. A Organização de Desenvolvimento Econômico e Cooperação (OCDE) assumiu a liderança sobre a eficiência da ajuda. Mesmo na manutenção da paz, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) desenvolveu atividades que antes estavam sob a prerrogativa da ONU”. MÜLLER, Joachim. UN System Coordination: The Challenge of Working Together. *Journal of International Organizations Studies*, n. 1, p. 29-56, 2010. p. 29.

³⁵ SIMAI, Mihaly. *The Age of Global Transformations: The Human Dimension*. Budapest: Akademia, 2001.

Conclusão

Em 2005, quando da celebração do 60º aniversário da ONU, já havia sido identificada a necessidade de renovação (institucional e política) para que a Organização tivesse maior legitimidade e eficiência. Assim, foi apresentado pelo Secretário Geral um conjunto de propostas que reforçavam os princípios e valores que sustentam a ONU desde o seu surgimento³⁶. Dez anos depois, a celebração do 70º aniversário da ONU pode ser marcada pelo debate em torno da Centralidade da ONU diante da heterogeneidade do seu próprio Sistema e das suas limitações financeiras.

As críticas ao Sistema ONU acabam por se traduzir em demandas de uma maior eficácia da própria ONU que fez um enorme esforço para entrar no século XXI com maior legitimidade, integração e eficiência, especialmente se comparado ao período anterior.

Em 2015, diante de um novo contexto político mundial, o Secretário Geral destaca que esse é o momento para a ação mundial. De fato, as cúpulas da ONU para 2015 são muitas. Mas isso não significa necessariamente que terão a efetividade desejada. De forma objetiva, algumas cúpulas terão mais efetividade que outras. Apesar disso, há um papel técnico, científico e informacional que a ONU cumpre que é de extrema importância.

³⁶ UNRIC. *Centro Regional de Informação das Nações Unidas*. Disponível em: <<http://www.runic-europe.org/portuguese/>>.

Referências

AXEROLD, Robert e KEOHANE, Robert. *Achieving cooperation under anarchy* - Strategies and Institutions. *World Politics*, v. 38, n. 1, p. 226-254, 1985.

BBC. Entenda o que significa o novo status palestino na ONU, 2012.

BENNETT, Alvin LeRoy. *International Organizations. Principles and Issues*. 6. ed. New Jersey: Simon & Schuster Company, 1995.

BINDSCHEDLER, R.L. International Organizations - General Aspects. In: BERNHARDT, R. (Ed.) *Encyclopedia of Public International Law*. Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1983.

CAMILLERI, Joseph. The UN's Place in the Era of Globalization: A Four-Dimensional Perspective. In: Paolini, Albert J.; REUS-SMIT, Christian; JARVIS, Anthony P. (Eds.) *Between Sovereignty and Global Governance. The United Nations, the State and Civil Society*. London: MacMillan Press Ltd, 1998.

CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências*. Curitiba: Juruá, 2007.

FINNEMORE, Martha. International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. *International Organization*, 47, p. 565-97, 1993.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MINGST, Karen; KARNS, Margaret. *The United Nations in the 21st Century*. 4 ed. Boulder, CO: Westview Press, 2011.

MÜLLER, Joachim. UN System Coordination: The Challenge of Working Together. *Journal of International Organizations Studies*, n. 1, p. 29-56, 2010.

ROSENAU, James. *Powerful Tendencies, Enduring Tensions and Glaring Contradictions: The United Nations in a Turbulent World*. In: Paolini, Albert J.; REUS-SMIT, Christian; JARVIS, Anthony P. (Eds.) *Between Sovereignty and Global Governance. The United Nations, the State and Civil Society*. London: MacMillan Press Ltd, 1998.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SIMAI, Mihaly. *The Age of Global Transformations: The Human Dimension*. Budapest: Akademia, 2001.

UNITED NATIONS. Economic and Social Council Adopt Eight Draft Resolutions, Including Text on Mainstreaming Gender Perspective into Work of United Nations System, 2014.

_____. Basic Facts about the UN, 2011.

_____. Efforts to Reform International Environmental Governance Stall - Reform the UN note, 2009.

_____. *Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others*. s/d.

UNITED NATIONS. CEB. One United Nations, Catalyst for Progress and Change, 2005.

_____. Box 1.1. *UN System Chief Executives Board For Coordination*. Online document. s/d.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP. Delivering as One 2008 Stocktaking Synthesis Report. Joint Reports by Governments and UN Country Teams, UNDG report, 2009.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. Delivering as One, High-level Panel on United Nations System-wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance and the Environment. UN Report A/61/583.2006.

UNRIC. *Centro Regional de Informação das Nações Unidas*. s/d.

VAN ARDENNE, Agnes. Radical UN reform now. *Washington Times*, 2006.

Parte 3 – A ONU e sua agenda

A ONU e o *Jus Cogens*

Tatyana Scheila Friedrich*
Andréa Regina de Moraes Benedetti**

Introdução

A intensificação das relações interestatais despertou o interesse por se estabelecer os valores fundamentais da comunidade internacional, a fim de transformá-los em regras superiores, a serem respeitadas por todos. Neste passo, a ideia de limites à autonomia absoluta do Estado na celebração de tratados internacionais se consolidou com as previsões da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 (CVDT). São os trabalhos preparatórios à Convenção, realizados no âmbito da Comissão de Direito Internacional da ONU (CDI), que permitem, contudo, um entendimento mais abrangente do instituto.

A CDI passou a estudar o assunto durante seus trabalhos, visando à codificação do Direito dos Tratados, a partir da segunda metade do século XX. O resultado foi a previsão, na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969 (CVDT), das normas imperativas de Direito Internacional geral, também chamadas de *jus cogens*,

* Doutora. Professora Associada de Direito Internacional Privado da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Coordenadora Acadêmica do Núcleo de Pesquisa em Direito Público do Mercosul (NUPESUL), do PPGD/UFPR. Coursou Pós-doutorado na *Forham University*/NY (Bolsista da Capes - Processo nº BEX 2540/15-0).

** Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Docente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Membro do Núcleo de Pesquisa em Direito Público do Mercosul (NUPESUL). Apoio: Itaipu Binacional e Fundação Parque Tecnológico Itaipu-Brasil pelo convênio nº 4500021500

que se caracterizam por serem aceitas e reconhecidas pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida, e por possuírem a capacidade de gerar a nulidade de todo o tratado que com ela conflite.

No entanto, a CVDT não definiu o conteúdo de tais normas e deixou em aberto a questão sobre quais seriam os interesses mais elementares da comunidade internacional, que mereceriam sua caracterização como *jus cogens*.

Há que se observar, ainda, que a liberdade contratual sempre foi considerada absoluta na sociedade internacional, representando um ato decorrente da soberania estatal. A previsão de uma nova hipótese de nulidade de tratado, que não se enquadrava nos tradicionais casos de erro, dolo e coação ocasionou contestações e alegações de atentado à soberania. Isto porque a insegurança dos Estados resta evidente em função do conceito de *jus cogens* ser semelhante à noção de ordem pública, sendo inserido numa sociedade que, até então, desconhecia a subordinação.

Essa conflituosa polaridade ainda enseja um importante debate. Por isto, no marco do septuagésimo aniversário da ONU, o objetivo pontual deste artigo, dentro de um escopo maior de difusão das ações daquela Organização no Brasil, é percorrer as principais manifestações e decisões de seus órgãos, atinentes ao *jus cogens*, discutindo avanços e retrocessos e até mesmo oportunidades perdidas nesse âmbito.

O tratamento dispensado às normas imperativas por tão relevante Organização, no cenário internacional contemporâneo, pode ser revelador acerca do papel do Direito Internacional atualmente, razão pela qual a análise de aspectos teóricos e práticos de sua atuação é um tema de destacada importância.

1. A CVDT e o *jus cogens*

A CVDT, de 1969, foi o primeiro instrumento jurídico internacional que fez previsão das normas imperativas, chamando-as de *jus cogens*¹. Previu, ainda, que, na superveniência de uma norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente em conflito com essa norma torna-se nulo e extingue-se.

Essa foi a conclusão a que chegou a Comissão de Direito Internacional da ONU, que elaborou a redação final do texto, após vários anos de discussões durante os trabalhos preparatórios para a elaboração daquela Convenção. A partir desses dois artigos da Convenção de Viena, o tema do *jus cogens* passou a ser objeto de inúmeros debates doutrinários, podendo-se traçar algumas características básicas desse conceito, a despeito de ainda presente divergência acerca de seu alcance.

Ao ser considerada norma imperativa, significa tratar-se de um direito de imposição irrecusável e, sendo norma de Direito Internacional geral, abriga o aspecto universalista, vez que “o ‘*jus cogens*’ exprime valores éticos, que só se podem impor com força imperativa se forem absolutos e universais”².

¹ Artigo 53, CVDT: É nulo o tratado que, no momento de sua conclusão, conflita com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para fins da presente Convenção, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados em seu conjunto, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por nova norma de direito internacional geral da mesma natureza.

² RODAS, João Grandino. *Jus cogens em Direito Internacional. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. LXIX, fasc. II, 1974. p.125.

Ser aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu conjunto, noutra margem, implica que a norma de *jus cogens* precisa do consentimento dos Estados, mas, ao mesmo tempo, não necessita de unanimidade, apesar de não se saber quantos devem aceitá-la e reconhecê-la.

O aspecto de que se trata de norma da qual nenhuma derrogação é permitida equivale a dizer que, por ser norma imperativa, nenhuma norma de natureza diferente pode modificá-la ou extingui-la. Do mesmo modo, só pode ser modificada por uma norma de Direito Internacional geral da mesma natureza, pois exprime um conjunto de valores que vão se modificando com a evolução da sociedade.

Por este motivo, sobrevindo nova norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente em conflito com essa norma torna-se nulo e extingue-se por se tratar de direito cogente e universal.

Trata-se, portanto, de uma norma de fundamental importância, porque é imperativa, aceita e reconhecida pela comunidade internacional. Caso fosse efetivamente definido seu conteúdo, essa norma poderia figurar como um grande adicional à luta travada pelo Direito Internacional em busca da regulamentação da ordem internacional.

Todavia, em que pese sua importância, a utilização de *jus cogens* pelos Estados e Organizações Internacionais em suas relações cotidianas não é um hábito. Em geral, os Estados o invocam para não se submeterem a decisões que lhes foram destinadas ou para justificar sua desvinculação a determinado tratado. Muitos países ainda fazem forte oposição ao instituto, demonstrando esta posição claramente para a comunidade internacional.

A ONU, por sua vez, mesmo que sem a frequência desejável, é a Organização Internacional que mais utiliza *jus cogens* em suas fontes normativas, como as resoluções

e recomendações. Em relação aos conflitos armados, nacionais ou internacionais, contudo, a prática tem demonstrado que o conceito de *jus cogens* não é suficiente para evitá-los ou dar-lhes um fim, caso eles já tenham sido deflagrados.

Em face da importância da atuação da ONU no cenário internacional, cumpre verificar os casos mais expressivos onde o *jus cogens* fora (ou não) adotado pela referida Organização Internacional.

2. O *jus cogens* nos órgãos não jurisdicionais da ONU

O órgão eleito pela CVDT para reconhecer normas imperativas e anular tratados não conformes a ela foi a Corte Internacional de Justiça (CIJ), nos termos de seu artigo 66. Isso não afasta, todavia, a análise do instituto no âmbito dos órgãos não jurisdicionais da ONU.

a) Assembleia Geral da ONU

Em seara de reconhecimento do *jus cogens* no âmbito da Assembleia Geral, a emblemática passagem da questão do Acordo de Camp David, que restabeleceria as relações entre Israel e Egito, assinado em 1979, revela a importância do instituto.

Gaja explica que a Assembleia Geral, em sua Resolução 34/65 B, de 28 de novembro de 1979, estabeleceu “que os acordos de Camp David ‘não têm validade’ – sendo o conflito com *jus cogens* a mais provável causa para os acordos serem declarados nulos”³. Para o citado autor, essa Re-

³ GAJA, Giorgio. *Jus cogens* beyond the Vienna Convention. *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tomo 172, III, 1981, p. 285-286.

solução se inspirou no artigo 71 da CVDT, que transmite a ideia de que, independente da atitude tomada pelas partes em um tratado, se este conflitar com uma norma peremptória, será considerado nulo e não produzirá efeitos legais.

Os países árabes estabeleceram uma defesa coletiva contra Israel. O Egito não quis se vincular a tal obrigação, o que foi visto por aqueles países como violação do pacto de segurança da Liga Árabe. Os países árabes, nas discussões que precederam a decisão sobre a Resolução, alegaram razões para a nulidade dos acordos muito próximas ao *jus cogens*, embora este não tenha sido mencionado expressamente. Fizeram menção às expressões tais como: “conclusão dos acordos fora da estrutura das Nações Unidas”, “em desacordo com a Carta e Resoluções da ONU”, “em violação ao artigo 53 da CVDT” (e a outros artigos)⁴.

Ainda no seio da Assembleia Geral, Ronzitti⁵ indica a posição do delegado dos Estados Unidos no 6º Comitê, em 22/11/1976, durante as discussões sobre o projeto de tratado elaborado pela União Soviética sobre o não-uso da força nas relações internacionais, quando destacou: “Hoje, aquela regra clara e direta (proibição da ameaça ou uso da força) é universalmente reconhecida como uma norma peremptória de Direito Internacional que vincula a todos e que não pode ser objeto de derrogação por declaração unilateral ou acordo bilateral”⁶.

⁴ Cf. A/34/PV81.

⁵ RONZITTI, Natalino. Use of force, *jus cogens* and state consent. CASSESE, Antonio. (Ed.) *The current legal regulation of the use of force*. Dordrecht/ Boston/ Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers, 1986.

⁶ RONZITTI, Natalino. Op. cit., p. 151.

b) Secretário Geral da ONU

A Carta do Secretário Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, datada de 25/7/1996 e endereçada ao Presidente do Conselho de Segurança constitui-se no relatório final elaborado pela Comissão de Investigação Internacional. Criada em virtude da Resolução 1012 (1995) do Conselho de Segurança, a Comissão foi encarregada de estabelecer os fatos relacionados ao assassinato do Presidente do Burundi, em 21/10/1993, e dos massacres que se seguiram.

A Comissão confirmou que no país foram realizados massacres contra a minoria *tutsie*, com a participação de militantes e autoridades *hutus* do Frodebu. A impunidade foi considerada como uma das causas, havendo necessidade de reconstrução da justiça e da polícia local. Ao final, concluiu-se que ficou caracterizado o cometimento do crime de genocídio, cuja proibição por instrumentos internacionais foi considerada pela Comissão como *jus cogens*⁷.

c) Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança (CS) da ONU é o órgão institucional mais poderoso em termos globais, na atualidade, fruto do apoio outorgado pela comunidade internacional. Tal condição não afasta, por certo, o debate em torno da interação entre os poderes do CS e as normas imperativas. Ao contrário, revela um expressivo desafio ao *jus cogens*.

Note-se que não há previsão expressa de *jus cogens* em Resolução do CS. Algumas referências ao instituto podem ser colhidas em situações esparsas, como nos deba-

⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Lettre datée du 25 juillet 1996, adressée au président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire Général*. Communiqué de Presse S/1996/682, 22 août 1996, parágrafo 482, 1996.

tes do CS em torno dos conflitos das Ilhas Malvinas, 1982. Ronzitti destaca o pronunciamento da delegação do Japão condenando o uso da força por parte da Argentina e declarando que o banimento do uso da força nas relações internacionais é uma norma peremptória de Direito Internacional que não pode ser afastada pelas partes⁸.

Mas a pergunta é: pode o CS ver limitada sua supremacia em face do *jus cogens*? A resposta afirmativa vem progressivamente ganhando força. O piso mínimo universal, os valores éticos protegidos pela moldura de norma imperativa, que representam interesses de toda a comunidade internacional, assim considerados por esta mesma comunidade, em conjunto, devem ser hábeis a contrapor, em determinados casos, o poder do CS.

Ora, a evolução dos trabalhos na Comissão de Direito Internacional da ONU, que incluiu o tema do *jus cogens* desde a primeira sessão em 1949, contando com quatro relatores especiais e consumindo dezessete anos de trabalho até sua aprovação, revelam a importância do instituto. São normas que protegem valores básicos, eticamente construídos, imperativos, cogentes e inderrogáveis porque assim entendem os Estados.

Este avançar do *jus cogens* frente ao absolutismo do CS vem ganhando força não apenas em termos teóricos, mas também a partir de decisões importantes fora do âmbito da CIJ, como os julgamentos do caso Kadi⁹, que mostram que

⁸ RONZITTI, Natalino. Op. cit., p. 150.

⁹ No ano de 2000, o nome de Yassin Abdullah Ezzedine al-Kadi foi incluído na lista do Comitê do Conselho de Segurança para Sanções contra al-Qaida, pelo CS. Em 2002, o nome do empresário saudita foi incluído da Listagem de Sanções Europeia, e a Comunidade Europeia passou a executar as sanções previstas pelo Comitê: bloqueio de bens, proibição de deixar o território nacional em que se encontra, e

proibição do uso, envio ou venda de armamento e material bélico. No mesmo ano, o senhor al-Kadi questionou sua inclusão na Listagem de Sanções Europeia perante o Tribunal de Justiça Europeu, dando início a ação que viria a ser chamada “Caso Kadi I”. Após uma decisão desfavorável da Corte de Primeira Instância em 2005, que rejeitou o pedido de remoção do nome da Lista, a Grande Câmara do Tribunal de Justiça Europeu optou por contrariar os precedentes judiciais de outros casos e determinar, em 2008, a anulação do ato executivo que incluiu o nome de Yassin Abdullah Ezzedine al-Kadi na Listagem de Sanções Europeia. A decisão afirmou que o ato executivo violava a Carta da União Europeia ao impor sanções, ignorando o Direito ao Devido Processo Legal e não apresentando justificativa para as mesmas. No entanto, ainda em 2008, o CS pediu à Comissão Europeia para que reincluisse o nome do empresário saudita na listagem de sanções regional, e voltasse a observar as disposições do Conselho de Segurança, visto que a negativa significaria a violação dos artigos 25 e 103 da Carta das Nações Unidas. Por meio de carta, o CSONU apresentou justificativas para a imposição de sanções ao senhor al-Kadi, e após breve correspondência com o empresário, a Comissão Europeia mais uma vez incluiu seu nome da Listagem de Sanções Europeia, voltando a aplicar-lhe as sanções previstas pelo Conselho de Segurança. Em 2009, o senhor al-Kadi apresentou ao Tribunal de Justiça Europeu novo questionamento à inclusão de seu nome na lista de sanções, dando início ao “Caso Kadi II”. Alegava que a regulação da Comissão Europeia continuava a violar seu Direito à Propriedade, que a comissão não forneceu justificativas para manter o congelamento de seus bens, que a Comissão Europeia errou em pedir que se manifestasse através de cartas, e que a condenação administrativa que sofreu continuava a violar seu Direito ao Devido Processo Legal. Desta vez, em 2010, a Corte Geral do Tribunal de Justiça lhe dá ganho de causa em instância original, e tendo a Comissão Europeia, o Comitê Europeu e o Reino Unido recorrido a decisão, a Grande Câmara confirmou a sentença da Corte Geral, determinando, em 2013, pela segunda vez, a retirada do nome de Yassin Abdullah Ezzedine al-Kadi da Listagem de Sanções Europeia. Trata-se de um caso paradigmático onde se pode perceber limitações ao CSONU pelo *jus cogens*. No entanto não foi a decisão do Tribunal de Justiça Europeu a atender, oficialmente, o pedido do senhor al-Kadi. Em 2012, ainda durante a tramitação do processo na Grande Câmara, o Comitê do Conselho de Segurança para Sanções contra a al-Qaida retirou o nome do litigante da Lista de Sanções 1267, atendendo ao pedido do empresário saudita feito através do Escritório de *Ombudsperson*. Trata-

os poderes do Conselho de Segurança da ONU não são sem limite. A decisão do caso Kadi rompe com uma postura tradicional da União Europeia (UE), revelando uma posição mais pluralista.¹⁰ E mais que isso, constitui precedente importante de aplicação do *jus cogens* ante as resoluções do CS.

Oportuno aduzir, portanto, que o CS não é *legibus solutus*, e todas as consequências daí decorrentes devem ser aceitas¹¹, restando à doutrina do Direito Internacional o desafiador papel de não transigir na defesa desta posição.

3. O *jus cogens* na Corte Internacional de Justiça

É na CIJ que o *jus cogens* encontra sua maior expressão em termos de ONU. A quantidade de questões levadas à decisão dos magistrados teve crescimento acentuado ao longo

se de mecanismo estabelecido pelo CSONU através de sua Resolução 1904/09, e modificado através da Resolução 1989/11, com o intuito de centralizar e desjudicializar os pedidos de retirada de nomes da lista de sanções. Com isso, a União Europeia não violaria os artigos 25 e 103 da Carta das Nações Unidas ao retirar o nome do senhor al-Kadi da Listagem de Sanções Europeia, visto que já não era determinação do Conselho de Segurança que o indivíduo sofresse as sanções previstas. A retirada do nome do senhor al-Kadi da Lista de Sanções 1267 antes do julgamento do caso pela Grande Câmara poupou ambas as organizações internacionais envolvidas do constrangimento inerente ao conflito de decisões (Cf. SILVA, R. G. O Tribunal de Justiça Europeu e o Caso Kadi: controle judicial das resoluções do conselho de segurança. *Cosmopolitan Law Journal*, v. 1, n. 1, p. 199-211, 2013). Cf. *Case C-402/05 P and C-415/05, P. Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission* [2008] ECR I-6351.

Ainda, sobre o tema cf. ORAKHELASHVIL, A. The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions. *The European Journal of International Law*, v. 16, n.1, 2005. p. 59-88.

¹⁰ BURCA, Gráinne. The International Legal Order after Kadi. *Harvard International Law Journal*, v. 51, n. 1, Winter 2010, p. 1-49.

¹¹ ORAKHELASHVIL, A. Op. cit.

do século XX. Esse fenômeno pôde ser sentido não só nas relações privadas locais como também no âmbito internacional. Inúmeras controvérsias envolvendo Estados, Organizações Internacionais e os indivíduos foram resolvidas por cortes internacionais, sejam jurisdicionais ou arbitrais¹².

Apesar de suas limitações, a CIJ teve atuação muito importante para o desenvolvimento do Direito Internacional. Dupuy analisa o papel ativo por ela desempenhado na edição das normas gerais, ora assimiladas como costume, ora como princípios gerais do direito, levando em consideração muitas vezes, e em caráter decisivo, a prática dos Estados¹³. Nesse contexto, o autor acredita que o tema *jus cogens* pode gerar ao juiz internacional um poder jurisdicional quase-constitucional, transformando a CIJ numa corte suprema da comunidade internacional, razão pela qual a análise de suas decisões envolvendo o *jus cogens* é atividade fundamental para se entender a progressão do instituto.

A prática judiciária da CIJ nos indica, porém, que, em relação ao *jus cogens*, preferiu-se a cautela. O termo é utilizado com certa frequência, embora esteja mais presente nas arguições das partes e nas opiniões separadas dos juízes do que diretamente nas sentenças. Ideias correlatas, como ordem pública, obrigações *erga omnes*, dentre outras, também são previstas. No entanto, parece que a CIJ não quis assumir o poder previsto por Dupuy e não pretendeu atuar intensamente como opositora ou estimuladora da ratificação da CVDT, pelos Estados¹⁴.

¹² AUBERT, Jean-François. Observations d'un constitutionnaliste sur l'évolution des sources du droit international. *Annuaire suisse de droit international*, v. XLVI, 1989, p.38.

¹³ DUPUY, Pierre-Marie. Le juge et la regle generale. *Revue Générale de Droit International Public*, 1989, p. 598.

¹⁴ Ibid.

Parte-se, agora, para a análise cronológica dos principais casos que trataram, na CIJ, direta ou incidentalmente, do *jus cogens*. Não há pretensão exaustiva nesta seara e sim, de traçar um panorama geral do estado da arte das normas imperativas nos setenta anos da ONU.

a) 1949. Caso do Estreito de Corfu

O acórdão da CIJ referente ao caso do *Canal de Corfu de 1949* pode ser considerado como uma consagração indireta do *jus cogens* naquela Corte. Para Maia, em várias ocasiões a CIJ “recorreu à aproximação da noção de *jus cogens* para afirmar a existência de certos valores essenciais ligados aos interesses da comunidade internacional”¹⁵.

Assim, no caso ‘Estreito de Corfu’ a CIJ não tratou expressamente de *jus cogens*, mas usou termos muito similares, quando se referiu à obrigação das partes de respeitar as “considerações elementares da humanidade, mais absolutas ainda em tempo de paz do que em tempo de guerra”¹⁶.

b) 1951. Caso das reservas à Convenção para Prevenção e Repressão do Genocídio

Como expôs Maia, “No seu parecer de 1951, a CIJ sublinha que um dos objetivos desta Convenção é sancionar

¹⁵ MAIA, Catherine. A contribuição do juiz internacional a noção de direito imperativo na ordem jurídica internacional: análise comparada da jurisprudência da corte internacional de justiça e da corte interamericana de direitos humanos. *IX Anuário de Direito Internacional*, Cedin. 2013. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/publicacoes/anuario-brasileiro-de-direito-internacional/#IX_Anuário_Brasileiro_de_Direito_Internacional>.

¹⁶ ICJ Reports, 1949. p. 22.

os ‘princípios da moral os mais elementares’, princípios que [...] obrigam todos os Estados, incluindo aqueles que não ratificaram essa Convenção”¹⁷, constituindo-se em nova consagração indireta do *jus cogens* pela Corte.

c) 1961. Caso do templo de Préah Vihear.

De forma lacônica, a noção de norma imperativa surge na jurisprudência da CIJ como causa de anulação de um compromisso convencional contrário, a saber:

A Corte Internacional afirma, a propósito da adesão à competência obrigatória da sua jurisdição, que “quando um país tem mostrado tão claramente como o fez a Tailândia em 1950, e até mesmo por sua atitude constante durante muitos anos, a intenção de se submeter à competência obrigatória do que era naquela época o principal tribunal internacional, a Corte, não pode admitir que esta intenção tenha falhado e tenha sido anulada por um vício qualquer que não afeta o consentimento dado, a menos que possa ser demonstrado que esse vício era tão fundamental que resultou na nulidade do instrumento, por falta de cumprir uma prescrição jurídica imperativa. A Corte não pensa que tal era o caso e tem o dever de não deixar falhar a intenção óbvia de uma parte em razão de um vício eventual que [...] não tem por efeito tornar o instrumento contrário a uma prescrição *imperativa* da lei”¹⁸.

¹⁷ MAIA, Catherine. Op. Cit.

¹⁸ CIJ 1961 apud MAIA, Catherine. Op. Cit., p. 12. (grifo nosso)

d) 1966. Casos do Sudoeste Africano¹⁹

Etiópia e Libéria interpuseram a ação alegando que a África do Sul não poderia se eximir de cumprir os princípios da não-discriminação e não-separação, os quais foram criados por um amplo consenso da comunidade internacional - “que beira a unanimidade” - e que envolvem a promoção de interesses comuns e coletivos dos Estados: “*There are [...] common interests which rest upon a widely shared and deeply felt and often eloquently expressed humanitarian conviction. In this respect apartheid corresponds to genocide [...]*”²⁰.

A Corte absteve-se de analisar o *apartheid* e discutir a existência de normas costumeiras de não-discriminação. No entanto, na opinião dissidente do juiz Tanaka, existem, no Direito Internacional, normas que proíbem a prática de *apartheid* e também que estabelecem a não-separação. A Carta das Nações Unidas impõe aos Estados a obrigação de respeitar direitos humanos e liberdades fundamentais, nos quais se enquadram aquelas normas. Além disso, estas também são consideradas pelo juiz como princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações, conforme a provisão do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça:

If we can introduce in the international field a category of law, namely jus cogens, [recently examined by the International Law Commission], a kind of imperative law which constitutes the contrast to the jus dispositivum, capable of being changed by way of agreement between states,

¹⁹ Etiópia v. África do Sul e Libéria v. África do Sul.

²⁰ DANILENKO, Gennady M. International *jus cogens*: issues of law-making. *European Journal of International Law*, v. 2, n. 1, p. 50 e ss., 1992. Disponível em: <<http://www.ejil.org/article.php?article=2025&issue=101>>.

*surely the law concerning the protection of human rights may be considered to belong to the jus cogens. As an interpretation of article 38, paragraph 1 (c), we consider that the concept of human rights and of their protection is included in the general principles mentioned in that article*²¹.

e) 1969. Caso da Plataforma Continental do Mar Norte

Em nova citação lacônica, a CIJ faz uma breve alusão ao *jus cogens* para na sequência, afastá-lo. A CIJ considera que “o princípio da equidistância não se impõe como uma consequência necessária da concepção geral do regime jurídico da plataforma continental e não é uma regra de Direito Internacional consuetudinário”²².

f) 1975. Caso Saara Ocidental

Marrocos e Mauritânia alegaram que a descolonização da colônia espanhola Saara Ocidental deveria ter a forma de integração com o Marrocos e a Mauritânia, tendo em vista que o território total do Saara Ocidental fazia parte de seus territórios na época da expansão colonial espanhola em 1884.

Segundo Ronzitti, a visão de que o princípio da autodeterminação havia sido abrangido por uma norma *jus cogens* foi expressa durante o processo pela Espanha e pela Argélia, sendo que esta assim se manifestou: “O direito à autodeterminação, é [...] na hierarquia das normas um princípio jurídico essencial e primário do qual decorrem

²¹ BOOYSEN, H. Convention on the crime of Apartheid. *South African Yearbook of International Law*, v. 2, 1976, p. 78.

²² MAIA, Catherine. Op. cit., p. 15.

outros princípios que regem a comunidade internacional. Esse direito apresenta-se, portanto, como *jus cogens*”²³.

Por outro lado, “o Marrocos manteve que era o princípio da descolonização, ‘do qual a autodeterminação é apenas uma modalidade não exclusiva de outras modalidades’ que pertencia ao *jus cogens*”²⁴.

A Corte decidiu que não havia vinculações jurídicas anteriores entre os territórios que pudessem afetar a aplicação do direito à autodeterminação.

g) 1979. Caso Pessoal Diplomático e Consular dos Estados Unidos em Teerã

A CIJ estabeleceu que nenhum Estado é obrigado a manter relações diplomáticas ou consulares com um outro Estado, mas ele não pode se esquecer de reconhecer as “obrigações imperativas” que elas comportam e que estão codificadas nas Convenções de Viena de 1961 e 1963. Também anunciou “inviolabilidade dos diplomatas e embaixadas como pré-requisitos fundamentais para a condução das relações”, para finalmente tratar do “caráter imperativo das obrigações legais que incumbem ao Governo Iraniano”²⁵.

A doutrina demonstra-se bastante crítica em relação a esse caso. Weil demonstra que houve resistência da CIJ em admitir de modo claro e objetivo que as regras sobre

²³ RONZITTI, Natalino. Op. cit., p. 151.

²⁴ Ibid.

²⁵ COSNARD, Michel. Quelques observations sur les décisions de la chambre des lords du 25 novembre 1998 et du 24 mars 1999 dans l’affaire Pinochet. *Revue Générale de Droit International Public*, tomo 103, 2, 1999, p. 322.

proteção diplomática são *jus cogens*²⁶. Na verdade, essa decisão representa a dificuldade da CIJ em reconhecer expressamente normas de *jus cogens*, ainda que várias oportunidades lhe tenham aparecido.

h) 1986. Caso Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua

A Nicarágua ajuizou ação contra os Estados Unidos alegando violação do Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, assinado em Manágua, em 1956. Afirmou que os Estados Unidos colocaram minas nos portos e nas águas da Nicarágua; realizaram operações contra as instalações petroleiras e a base naval, dentre outros locais; fizeram manobras militares na fronteira entre Nicarágua e Honduras; realizaram voos no seu espaço aéreo; impuseram sanções econômicas e criaram um verdadeiro exército (os “Contras”) para atuar contra o governo local.

Na “*mémoire de fond*” que apresentou, a Nicarágua ressaltou que o princípio da Carta da ONU sobre não-emprego de armas faz parte do *jus cogens*. No mesmo sentido, na “*contre-mémoire*” sobre a competência e admissibilidade, os Estados Unidos entenderam-no como uma norma universal, uma regra de Direito Internacional universal, um princípio internacionalmente reconhecido e um princípio de *jus cogens*.

No entanto, os Estados Unidos alegaram legítima defesa coletiva, informando que a Nicarágua sustentava grupos armados de oposição que operavam em alguns de seus países vizinhos, sobretudo El Salvador, e que havia

²⁶ WEIL, Prosper. Vers une normativité relative en Droit International?. *Revue Générale de Droit International Public*, tomo 86, 1, 1982.

feito ataques militares contra Honduras e Costa Rica. A Corte reconheceu o fluxo dessas armas e a existência dos ataques, mas só pode imputar esses últimos ao Governo da Nicarágua.

Em 26/11/1994, a Corte pronunciou sua competência para analisar o caso e confirmou a admissibilidade do pedido da Nicarágua. Os EUA, então, decidiram não participar das próximas fases do caso, o que não impediu a Corte de analisar o seu mérito, com base no artigo 53 de seu Estatuto.

Assim, a Corte reconheceu a reserva feita pelos EUA quanto aos tratados multilaterais, que estava prevista na declaração de reconhecimento da jurisdição da Corte. No entanto, entendeu que isso não afastaria a possibilidade de aplicar as outras fontes de direito, previstas no artigo 38 do Estatuto, como o Direito Internacional costumeiro.

Também foi declarado que as práticas norte-americanas alegadas pela Nicarágua eram ilícitas e violavam o direito humanitário. No entanto, só foi possível para os magistrados estabelecerem que os EUA financiaram e organizaram um dos componentes do alegado “exército”: a *Fuerza Democrática Nicaraguense* (FDN). Eles não se convenceram de que os EUA efetivamente criaram tal exército.

Por fim, a Corte admitiu a aplicação do princípio da proibição do uso da força, pois não havia como caracterizar a legítima defesa se o Estado-vítima da agressão armada não solicitou ajuda; do princípio da não-intervenção, que prevê a intervenção com utilização da força como um ilícito e, quando feita com o objetivo de derrubar um governo, caracteriza-se como intervenção em assunto internos; e do princípio da soberania dos Estados. Também decidiu

que não havia condições para justificar os atos americanos como contramedidas e que houve descumprimento do princípio *pacta sunt servanda*. Portanto, ficou caracterizada a violação norte-americana do Tratado.

A Corte, durante suas manifestações, ressaltou a opinião de vários doutrinadores e confirmou indiretamente a identificação da regra proibindo o uso da força como *jus cogens*, citando trecho de comentários da CDI sobre a cláusula 50 do projeto de artigos, que menciona o direito da Carta relativo à interdição do emprego da força com um exemplo de *jus cogens*. A Corte declarou que os artigos 1 e 3, comuns às Convenções de Genebra, refletem as “considerações humanitárias elementares”²⁷.

Os Estados Unidos não compareceram na fase do mérito e, ao final, recusaram-se a cumprir a decisão da CIJ, numa clara violação do artigo 94 da Carta da ONU.

i) 1995. Caso de Timor Leste (Portugal v. Austrália)

Em 22/02/1991, Portugal apresenta pedido à Corte contra a Austrália concernente a certas atividades do Estado australiano com respeito ao Timor Leste. De acordo com a petição, a Austrália não respeitou os deveres e poderes de Portugal como administrador do Timor Leste, ferindo, ainda, o direito deste último à autodeterminação²⁸.

No acórdão de 1995 a CIJ “considera que não há nada de errado com a afirmação de Portugal conforme a qual o direito dos povos a dispor de eles mesmos, tal como se desen-

²⁷ ICJ Reports, 1986, p.114.

²⁸ BRASIL. Portal da Justiça Federal. Repositorio Digital. *East Timor (Portugal v. Australia). Judgment*, I. C.J. Reports 1995, p. 90. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/handle/1234/43869>>.

volveu a partir da Carta e da prática da ONU, é um direito oponível *erga omnes*". No entanto, a Corte não cobre, mais uma vez, esse direito, com o manto da imperatividade²⁹.

j) 1996. Parecer sobre Licitude da Ameaça ou de Emprego de Armas Nucleares

Neste pronunciamento, decorrente de pedido de parecer consultivo, formulado pela AG, sobre a legalidade da ameaça ou uso de armas nucleares, a CIJ foi vaga e apenas afirmou que não há autorização específica nem ampla proibição universal de ameaça ou uso de arma nuclear, seja no Direito Internacional costumeiro, seja no convencional. No entanto, salientou que tal ameaça ou uso devem estar dentro das previsões do direito humanitário.

Também se pronunciou no sentido que as "considerações elementares da humanidade" (na expressão já usada pela própria Corte no julgamento do já mencionado caso do Canal Corfu), vinculam "todos os Estados, independentemente de terem ratificado ou não as convenções que as contém, em virtude de constituírem-se princípios do Direito Internacional costumeiro que não podem ser transgredidos"³⁰.

Tanto no parágrafo 86 da decisão da Corte, quanto na declaração de seu Presidente Bedjaoui, foi reafirmado que as regras de direito humanitário fazem parte do *jus cogens*³¹, asseverando o presidente que o testemunho do

²⁹ MAIA, Catherine. Op. cit., p. 13.

³⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Annual reports*. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=8>>.

³¹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires e também ONU*. CIJ. *Déclaration de M.*

desenvolvimento das Organizações Internacionais “pode ser encontrado no estabelecimento, agora acordado pelo Direito Internacional, de concepções como obrigações *erga omnes*, regras de *jus cogens* ou de patrimônio comum da humanidade”³².

k) 1997. Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio [Bósnia-Herzegovina v. Iugoslávia (Sérvia e Montenegro)]

Em 20/3/1993 a República da Bósnia-Herzegovina instaurou um processo contra a República Federativa da Iugoslávia, alegando uma série de violações de obrigações *erga omnes* contidas na Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 1948. Solicitou à Corte que determinasse que a Iugoslávia pusesse fim aos atos de genocídio, que confirmasse seu direito à legítima defesa e que opinasse sobre a Resolução 713 do Conselho de Segurança – o qual interpôs o embargo sobre armas na Iugoslávia, além de ter requerido medidas provisórias para assegurar direitos previstos naquela Convenção, sendo que algumas foram indicadas em decisão da Corte datada de 8/4/1993.

Em 27/7/1993, a Bósnia solicitou medidas provisórias complementares, mas a Corte, em decisão de 13/9/1993, reafirmou as medidas indicadas anteriormente (8/4/1993), declarando que elas deveriam ser coloca-

Bedajoui, président. Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires Avis Consultatif. 8 juillet 1996. Recueil des arrêts de la CIJ 1996, p. 257 e 273, parágrafos 13 e 21, respectivamente. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/cijwww/cij/ccases/cunan/cunanjudgment/cunan_cjudgment_19960708_advisory>.

³² ICJ Reports, 1996, p. 257 e 273.

das em prática imediatamente. Nesta ocasião, o juiz *ad hoc* Lauterpacht, em opinião individual, ressaltou que a proibição do genocídio faz parte do *jus cogens* e asseverou que o embargo imposto gera desequilíbrio entre o armamento à disposição da população sérvia e à população muçulmana da Bósnia-Herzegovina, contribuindo para a purificação étnica e o genocídio³³.

Em decisão de 11/7/1996, a Corte rejeitou as exceções preliminares levantadas pela Iugoslávia em 21/3/1995, declarando-se competente e admitindo o pedido da Bósnia-Herzegovina³⁴.

A Iugoslávia interpôs reconvenção, alegando violação de obrigações *erga omnes* previstas na Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, por parte do Governo da Bósnia, com o objetivo de excluir toda a sua responsabilidade por atos ilícitos causados no país, caso assim fossem considerados pela Corte. A Bósnia-Herzegovina alegou inadmissibilidade de tal argumento por meio de demanda reconvenicional. A Corte admitiu-o porque entendeu que ambos os pedidos, principal e reconvenicional, tinham o mesmo propósito de buscar o estabelecimento de uma responsabilidade ju-

³³ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Applicabilité de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*. Ordonnance du 13 de septembre 1993. Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie. Recueil des arrêts de la CIJ 1993. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/cijwww/cij/cdecisions/csummaries/cbhysommaire19930913.htm>>.

³⁴ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Applicabilité de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*. Arrêt sur les exceptions préliminaires du 11 juillet 1996. Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/cijwww/cij/cdecisions/csummaries/cbhysommaire960711.htm>>.

rídica em virtude de violação daquela Convenção.

Após várias extensões de prazos, a Bósnia-Herzegovina apresentou sua réplica, em 1998, e a Iugoslávia apresentou sua tréplica. “Desde então, várias trocas de cartas foram feitas concernentes a novas dificuldades procedimentais do caso”³⁵.

Vale lembrar que, durante todo processo, a Corte se limitou à Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 1948, inclusive como fundamento de sua própria competência, baseada em cláusula atributiva de jurisdição. Por isso, em seu primeiro despacho (*Ordonnance* de 8/4/1993), ela recusou-se a reconhecer o direito de legítima defesa da Bósnia, alegando que isso ia além do campo de aplicação de tal Convenção e, posteriormente (*Ordonnance* de 13/9/1993), afastou a possibilidade de um Estado ser vítima de um crime de genocídio porque o texto daquela Convenção trata somente de “destruição intencional de um grupo nacional, étnico, racial ou religioso”. Esses fatores causam descrença quanto ao futuro do caso, principalmente quanto ao posicionamento da Corte em relação ao mérito, que deverá se restringir ao tema da responsabilidade do Estado, cujas consequências não parecem ser condizentes com a gravidade do caso³⁶.

³⁵ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Aplicação da Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio*. (Bósnia-Herzegovina v. Iugoslávia). Work in 1999-2000. *Hague Yearbook of International Law*, 2000. v.13., p.152.

³⁶ MAISON, Rafaëlle. Les ordonnances de la CIJ dans l'affaire relative a l'application de la convention sur la prevention et la repression du crime de genocide. *European Journal of International Law*, v. 5, n. 3, 1994, p. 400.

l) 1997. Caso relativo ao Projeto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungria/Eslováquia)

O Caso refere-se ao tratado assinado em Budapeste, em 16/09/1977, pela República Popular da Hungria e a República Socialista da Tchecoslováquia, relativo à construção e funcionamento do sistema de represa de Gabčíkovo e de Nagymaros.

A Hungria, em 1989, suspendeu e abandonou os trabalhos relativos ao projeto, gerando perdas para a Tchecoslováquia. A Tchecoslováquia, por sua vez, em novembro de 1991, adotou medida unilateral e passou a construir o que chamou de “solução provisória” (ou “variante C”), ou seja, uma barragem sobre o Danúbio em território tcheco, causando danos para a Hungria e seus nacionais. A barragem foi concluída e passou a funcionar em outubro de 1992, gerando o redirecionamento das águas do Danúbio. A Hungria notificou o fim do tratado em maio de 1992.

No transcorrer do processo, houve dissolução da Tchecoslováquia, sendo que o Estado sucessor nos direitos e obrigações relativos àquele projeto era a Eslováquia, que se tornou independente em 1º de janeiro de 1993. Então Hungria e Eslováquia assinaram um compromisso, em abril de 1993, em Bruxelas, com o objetivo de submeter o caso à decisão da Corte.

Durante o procedimento na Corte, a Hungria alegou que as normas de Direito Internacional em vigor em matéria de proteção de meio ambiente tornavam impossível a execução do tratado. A Eslováquia, por sua vez, respondeu que nenhum dos novos desenvolvimentos do Direito Internacional do meio ambiente tinha caráter de *jus cogens*,

o que seria a única hipótese capaz de afastar o cumprimento daquele acordo³⁷.

A Corte assim decidiu: que a Hungria não tinha o direito de suspender e abandonar os trabalhos previstos no Tratado, que a Tchecoslováquia tinha o direito de recorrer à solução provisória, mas não mais de pô-la em prática, a partir de outubro de 1992; que a notificação não teve o efeito jurídico de por fim ao Tratado; que a Hungria e Eslováquia deveriam, com boa fé, adotar as medidas necessárias para realizar os objetivos do Tratado, inclusive estabelecer o regime operacional conjunto nele previsto, e que ambos os países deveriam indenizar-se reciprocamente.

m) 1999. Caso sobre a Licidade de Emprego da Força³⁸

No dia 29 de abril de 1999, a República Federal da Iugoslávia iniciou processos contra os dez países, acusando-os de bombardearem o território iugoslavo em violação às obrigações de não recorrer ao emprego da força contra outro Estado, de não intervir nos assuntos internos de outro Estado, de proteger as populações e locais civis em tempo de guerra, de proteger o meio-ambiente e outras obrigações internacionais. Solicitou à Corte medidas provisórias e determinação aos Estados para cessarem imediatamente o emprego da força.

³⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*. Arrêt 25 septembre 1997. par.97. Rôle général n° 92. Président: M. Weeramantry. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/cijwww/cdocket/chs/chsjudgment/chs_cjudgment_970925_frame.htm>.

³⁸ (Iugoslávia v. Bélgica) (Iugoslávia v. Canadá) (Iugoslávia v. França) (Iugoslávia v. Alemanha) (Iugoslávia v. Itália) (Iugoslávia v. Países Baixos) (Iugoslávia v. Portugal) (Iugoslávia v. Espanha) (Iugoslávia v. Reino Unido) (Iugoslávia v. EUA).

A Corte declarou-se incompetente para julgar os casos contra a Espanha e Estados Unidos. Quanto aos demais casos, disse que não tinha competência *prima facie* para indicar medidas provisórias, mas que isso não prejudicava sua competência para conhecer o fundo.

Nas audiências públicas, os representantes da Iugoslávia alegaram a proibição de ameaça ou emprego da força como *jus cogens*.

n) 2000. Caso relativo ao Mandado de Prisão de 11 de abril de 2000

O caso tratava da expedição de um mandado de prisão, por uma corte belga, contra o então Ministro das Relações Exteriores da República Democrática do Congo, com base na previsão de jurisdição universal prevista na legislação da Bélgica.

Em sede de *jus cogens*, cabe destacar aqui a opinião dissidente da juíza *ad hoc* Van den Wyngaert, que expressa sua “profunda decepção” com o fato da CIJ não analisar as ligações no plano normativo entre os crimes internacionais, o direito imperativo e as imunidades e, com isto perder a “oportunidade que lhe era oferecida de contribuir para o desenvolvimento do direito internacional penal moderno”³⁹.

o) 2003. Caso das plataformas petrolíferas. Voto dissidente do Juiz Simma

No caso das Plataformas Petrolíferas de 2003, a CIJ analisou a questão dos ataques por parte dos EUA às plataformas de petróleo no Irã e reafirmou a proibição do uso

³⁹ MAIA, Catherine. Op. cit., p. 25.

da força nas relações interestatais. Em sua opinião individual, o juiz Simma, contudo, divergiu lamentando a falta de coragem da Corte em reafirmar mais explicitamente os princípios fundamentais do direito da ONU e do Direito Internacional consuetudinário, “(princípios que, na minha opinião, são de *jus cogens*) sobre o uso da força, ou melhor, sobre a proibição da força armada, num contexto e num momento em que seria muito urgente de o fazer”⁴⁰.

p) 2004. Opinião Consultiva no Caso do Muro Palestino e a opinião individual do Juiz Elaraby

Em seu 13º período de sessões extraordinárias, a Assembleia Geral, por resolução, deliberou solicitar que a CIJ emitisse com urgência parecer consultivo sobre as “consequências jurídicas da edificação de um muro no território palestino ocupado”⁴¹.

No referido documento, a CIJ, em que pese não utilize expressamente as expressões *jus cogens* ou norma imperativa, reconheceu o direito à violação de obrigações *erga omnes* por Israel, de modo que “*Las obligaciones erga omnes violadas por Israel son la obligación de respetar el derecho del pueblo palestino a la libre determinación, y algunas de sus obligaciones con arreglo al derecho internacional humanitário*”⁴².

⁴⁰ CIJ, 2003 apud MAIA, Catherine. Op. cit., p. 26.

⁴¹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Julgamento. *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*. República Islâmica do Irã c. Estados Unidos da América. Haia, 6 de novembro de 2003. I. C.J. Reports 2003 [Oil Platforms]. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/court/en/reports/report_2003-2004.pdf>.

⁴² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, 2004. p. 57.

Neste parecer consultivo destaca-se, ainda, a opinião individual do juiz Elaraby, que entendeu que *“La prohibición del uso de la fuerza, es sin duda el principio más importante establecido en el siglo XX. Está universalmente reconocido como un principio jus cogens, una norma imperativa que no admite ninguna derogación”*⁴³.

q) 2006. Caso Concernente a Atividades Armadas no Território do Congo

Em 28/05/2002, o Congo apresenta pedido à Corte contra Ruanda, relativo a sérias e flagrantes violações dos direitos humanos e do direito humanitário internacional, praticadas com violação da Declaração dos Direitos do Homem e outros relevantes instrumentos internacionais e resoluções obrigatórias do Conselho de Segurança da ONU. Os danos decorrem de agressão armada praticada por Ruanda no território congolês.

A Corte ao julgar entende que não é competente para apreciar o pedido do Congo com base nas normas de Direito Internacional invocadas como fundamento do pedido, uma vez que Ruanda não tomou parte em algumas delas e não aceitou a jurisdição da Corte⁴⁴.

Há que se observar, contudo, que, enquanto a CIJ permaneceu durante muito tempo à beira da qualificação de normas como imperativas, é neste caso que ela admite explicitamente, pela primeira vez, a existência do *jus*

⁴³ Ibid, p. 104

⁴⁴ BRASIL. Portal da Justiça Federal. Repositório Digital. *Caso Concernente às Atividades Armadas no Congo*. 2006. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/43727/CASE%20CONCERNING%20ARMED%20ACTIVITIES%20ON%20THE%20TERRITORY%20OF%20THE%20CONGO.pdf?sequence=1>>.

cogens ao reconhecer que a proibição do genocídio tem “certamente” o caráter de uma norma imperativa. Mas termina por entender que a natureza de uma norma e a competência jurisdicional são, todavia, questões que se encontram em planos separados, salientando que:

a oponibilidade *erga omnes* de uma norma e a regra do consentimento à jurisdição são duas coisas diferentes’ e que o simples fato de que direitos e obrigações *erga omnes* estejam em causa num diferendo não atribui competência à Corte para conhecer do diferendo. O mesmo sucede enquanto às relações entre as normas imperativas de direito internacional geral (*jus cogens*) e a determinação da competência da Corte: o fato de que um diferendo verse sobre o cumprimento de uma norma possuindo tal caráter, o que é certamente o caso da proibição do genocídio, não pode por si só conferir competência à Corte para conhecê-lo. De acordo com o Estatuto da CIJ, esta competência é sempre fundada no consentimento das Partes⁴⁵.

r) 2010. Caso Concernente à Fábrica de Celulose no Rio Uruguai e o voto divergente do Juiz *ad hoc* Torres Bernárdez

Em 04/05/2006, a Argentina apresenta pedido à Corte com respeito à questão surgida contra o Uruguai que supostamente descumpriu as obrigações do Estatuto do Rio Uruguai, tratado assinado por ambos os países em 26/02/1975. A Corte entende que o Uruguai quebrou todas as suas obrigações de atuação, definidas nos artigos 7 a 12 do Estatuto do Rio Uruguai de 1975, e que a declaração de tal descumprimento constitui apropriada satisfa-

⁴⁵ Ibid., parágrafo 64 apud MAIA, Catherine. Op. cit.

ção do pedido. Entende, ainda, que o Uruguai não feriu as obrigações prescritas nos artigos 35, 36 e 41 do Estatuto do Rio Uruguai de 1975⁴⁶.

O juiz Torres Bernárdez considera que “não sendo regras inderrogáveis, as partes são, portanto, perfeitamente livres de não as aplicar numa determinada situação, no âmbito de um acordo concluído entre elas”, considerando que as regras relativas ao processo de consulta sobre o estatuto do Rio Uruguai não são de *jus cogens*⁴⁷.

s) 2010. Caso da declaração Unilateral de Independência do Kosovo

Chamada pela Assembleia Geral da ONU para responder à questão de saber se a declaração unilateral de independência das instituições provisórias da administração autônoma do Kosovo era conforme ao Direito Internacional, a CIJ refere-se diretamente ao *jus cogens*, reconhecendo, portanto, a existência de tais normas, em particular a proibição do uso da força armada, embora tal reconhecimento permaneça implícito⁴⁸.

t) 2011. Caso relativo à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (Geórgia vs. Rússia)

Na reclamação enviada ao tribunal, a Geórgia apon-
tou desrespeito por parte da Federação Russa à Conven-

⁴⁶ BRASIL. Portal da Justiça Federal. Repositorio Digital. *Caso Concernente à Fábrica de Celulose no Rio Uruguai*. 2010. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/jspui/bitstream/handle/1234/43557/CASE%20CONCERNING%20PULP%20MILLS%20ON%20THE%20RIVER%20URUGUAY.pdf?sequence=1>>.

⁴⁷ CIJ, 2003 apud MAIA, Catherine. Op. cit., p. 26.

⁴⁸ Ibid

ção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, assinada pelos dois países, em virtude de atos praticados em seu território.

Em voto dissidente, o juiz Cançado Trindade afirmou ser *jus cogens* e oponível *erga omnes* a proibição absoluta de discriminação racial, de modo que “quando entramos na nova terra da resolução de litígios sobre direitos humanos no âmbito do clássico contencioso entre Estados, não podemos perder de vista o fato de que estamos aqui também a mudar resolutamente do *jus dispositivum* ao *jus cogens*”⁴⁹.

u) 2012. Caso das Questões relativas à obrigação de processar ou extraditar

O caso envolveu Bélgica e Senegal quanto à disputa sobre o cumprimento, por parte do Senegal, de sua obrigação de processar Hissène Habré (antigo Presidente da República do Chade) ou de extraditá-lo para a Bélgica, com o propósito de estabelecerem-se procedimentos criminais.

A Corte considerou expressamente que a proibição da tortura é parte do direito internacional consuetudinário e tornou-se uma norma imperativa (*jus cogens*). “Essa proibição é baseada em uma prática internacional generalizada e na *opinio juris* dos Estados tendo em conta o fato de que ela aparece em numerosos instrumentos internacionais de aplicação universal e foi introduzida no direito doméstico de quase todos os Estados, e que os atos de tortura são regularmente denunciados em instâncias nacionais e internacionais”⁵⁰.

⁴⁹ Ibid, p. 4.

⁵⁰ CEDIN. *Questões relativas à obrigação de processar ou extraditar (Bélgica vs. Senegal)* Disponível em: <<http://www.cedin.com.br/wp-content/uploads/2014/08/Casos-Contenciosos-2012-Quest%C3%B5es-Relativas-%C3%A0-Obriga%C3%A7%C3%A3o-de-Processar-ou-Extraditar-B%C3%A9lgica-v.-Senegal.pdf>>.

v) 2012. Caso das Imunidades Jurisdicionais dos Estados (Itália vs. Alemanha)

Em 23 de dezembro de 2008, a Alemanha recorreu à Corte Internacional de Justiça (CIJ) alegando que a Itália, também Estado-membro, estaria ferindo a sua imunidade de jurisdição ao julgar o Estado alemão em suas cortes civis por violações aos direitos humanos, ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial.

O tribunal decidiu que a imunidade prevalece e que, mesmo em casos de violações graves aos direitos humanos, um país não pode ser julgado pelo Judiciário de outro.

Neste ponto, merece análise o voto divergente do juiz Cançado Trindade, apontando que:

Graves violações dos direitos humanos e do direito internacional humanitário equivalem a violações do *jus cogens*, que implicam a responsabilidade do Estado e dão origem a um direito à reparação para as vítimas. Isto é consistente com a ideia de retidão (em conformidade com a *recta ratio* do direito natural), subjacente à concepção do direito (nos diversos sistemas jurídicos – Recht/diritto/droit/direito/derecho/right) como um todo. [...] Não deve haver qualquer prerrogativa ou privilégio de imunidade do Estado em casos de crimes internacionais, tais como massacres de populações civis, e deportação de civis e prisioneiros de guerra sujeitos ao trabalho escravo; esses são graves violações das proibições absolutas do *jus cogens*, para as quais não pode haver imunidades. [...] O *jus cogens* está acima de qualquer prerrogativa ou privilégio de imunidade estatal, com todas as consequências

que disso decorrem, de forma a evitar a denegação da justiça e a impunidade⁵¹.

Conclusão

A ideia de previsão de limites materiais ao poder estatal de celebrar tratados sempre foi perseguida no Direito Internacional. A noção de *jus cogens* apareceu para determinar que certos postulados não podem sofrer derrogação por meio dos acordos entre os Estados.

Após pouco mais de setenta anos de fundação da ONU, constata-se que, embora tenha havido melhoria progressiva do conhecimento do conteúdo, ela não foi suficiente para estimular os Estados e Organizações Internacionais a procederem à determinação concreta dos princípios e normas que deveriam integrá-lo.

A CIJ evitou o termo durante muito tempo, principalmente no período antes da entrada em vigor da CVDI. Após essa data, ela pronunciou sentenças importantes, embora fique claro que *jus cogens* é mais utilizado como argumento de defesa das partes e nas opiniões individuais dos magistrados do que propriamente como embasamento da decisão.

Ainda não está definida a jurisdição universal em matéria de *jus cogens* e embora os Estados tenham papel preponderante na definição de *jus cogens*, as Organizações Internacionais podem facilitar o desenvolvimento das normas imperativas.

O grande mérito do *jus cogens* é o fato de constituir-se numa expressão jurídica moderna da comunidade in-

⁵¹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Opinião dissidente do juiz Cançado Trindade junto ao acórdão da Corte Internacional de Justiça, de 3 de fevereiro de 2012, no caso das imunidades jurisdicionais do estado (Alemanha c. Itália; Grécia (interviente)). Disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/rfdulp/article/viewFile/4510/3042>>.

ternacional. Esta parece ter finalmente percebido que um mínimo axiológico, presente em regras e políticas conjugadas, é elemento vital para sua própria sobrevivência.

Por fim, resta ter presente os riscos e perigos do desconhecido, trazidos pela incorporação conceitual de *jus cogens*. A história tem demonstrado que institutos jurídicos concebidos com muita abstração se tornaram, com mais facilidade, objeto de apropriação indevida e utilização voltada à negação do Direito, em favor da barbárie. Definitivamente, esse não foi o objetivo idealizado para *jus cogens*.

Referências

AUBERT, Jean-François. Observations d'un constitutionnaliste sur l'évolution des sources du droit international. *Annuaire suisse de droit international*, v. XLVI, 1989.

BOOYSEN, H. Convention on the crime of Apartheid. *South African Yearbook of International Law*, v. 2, p. 78, 1976.

BRASIL. Portal da Justiça Federal. Repositorio Digital. *Caso Concernente à Fábrica de Celulose no Rio Uruguai*, 2010.

BRASIL. Portal da Justiça Federal. Repositorio Digital. *Caso Concernente às Atividades Armadas no Congo*, 2006.

BRASIL. Portal da Justiça Federal. Repositorio Digital. *East Timor (Portugal v. Australia)*. *Judgment*, I. C.J. Reports 1995, p. 90, 1995.

BURCA, Gráinne. The International Legal Order after Kadi. *Harvard International Law Journal*, v. 51, Number 1, p. 1-49, Winter 2010.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Opinião dissidente do juiz Cançado Trindade junto ao acórdão da Corte Internacional de Justiça, de 3 de fevereiro de 2012, no caso das imunidades jurisdicionais do estado (Alemanha c. Itália; Grécia (interviente)), 2012.

CEDIN. *Questões relativas à obrigação de processar ou extraditar (Bélgica vs. Senegal)*, 2014. COSNARD, Michel. Quelques observations sur les décisions de la chambre des lords du 25 novembre 1998 et du 24 mars 1999 dans l'affaire Pinochet. *Revue Générale de Droit International Public*, tomo 103, 2, 1999.

DANILENKO, Gennady M. International *jus cogens*: issues of law-making. *European Journal of International Law*, v. 2, n. 1, p. 50 e ss., 1992.

DUPUY, Pierre-Marie. Le juge et la regle generale. *Revue Générale de Droit International Public*, p. 598 e ss., 1989.

GAJA, Giorgio. *Jus cogens beyond the Vienna Convention*. *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tomo 172, III, p. 285-286, 1981.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, 2004.

_____. Julgamento. *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*. República Islâmica do Irã c. Estados Unidos da América. Haia, 6 de novembro de 2003. I. C.J. Reports 2003 [Oil Platforms], 2003.

_____. Aplicação da Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio. (Bósnia-Herzegovina v. Iugoslávia). Work in 1999-2000. *Hague Yearbook of International Law*, v.13., p.152, 2000.

_____. *Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*. Arrêt 25 septembre 1997. par.97. Rôle général n° 92. Président: M. Weeramantry, 1997.

_____. *Applicabilité de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*. Arrêt sur les exceptions préliminaires du 11 juillet 1996. Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie, 1996.

_____. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires e também ONU*. CIJ. Déclaration de M. Bedajoui, président. *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires Avis Consultatif*. 8 juillet 1996. Recueil des arrêts de la CIJ 1996, p. 257. e p. 273, parágrafos 13 e 21, respectivamente, 1996.

_____. *Applicabilité de la convention pour la prévention et la repression du crime de génocide*. Ordonnance du 13 de septembre 1993. Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie. Recueil des arrêts de la CIJ, 1993.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Annual reports*. s/d.

MAIA, Catherine. A contribuição do juiz internacional a noção de direito imperativo na ordem jurídica internacional: análise comparada da jurisprudência da corte internacional de justiça e da corte interamericana de direitos humanos. *IX Anuário de Direito Internacional*, Cedin. 2013.

MAISON, Rafaëlle. Les ordonnances de la CIJ dans l'affaire relative a l'application de la convention sur la prevention et la repression du crime de genocide. *European Journal of International Law*, v. 5, n. 3, p. 400 e ss., 1994.

ORAKHELASHVIL, A. The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions. *The European Journal of International Law*, v. 16, n.1, p. 59-88, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Lettre datée du 25 juillet 1996, adressée au président du Conseil de Sécurité par le Secrétaire Général. Communiqué de Presse S/1996/682, 22 août 1996, parágrafo 482, 1996.*

RAMOS, Maria Luisa Espada. Sistematización y problemática de los “principios internacionales”. *Anuario de Derecho Internacional*, V, p. 136 e ss., 1979-1980-1981.

RODAS, João Grandino. Jus cogens em Direito Internacional. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. LXIX, fasc. II, p.125 e ss., 1974.

RONZITTI, Natalino. Use of force, *jus cogens* and state consent. CASSESE, Antonio (Ed.). *The current legal regulation of the use of force*. Dordrecht/ Boston/ Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers. p. 151 e ss., 1986.

SILVA, R. G. O Tribunal de Justiça Europeu e o Caso Kadi: controle judicial das resoluções do conselho de segurança. *Cosmopolitan Law Journal*, v. 1, n. 1, p. 199-211, 2013.

SIMMA, Bruno, ALSTON, Philip. The Sources of Human Rights Law: Custom. *Jus cogens* & General Principles. *The Austrian Yearbook of International Law*, v. 12, p. 103-104, 1992.

WEIL, Prosper. Vers une normativité relative en Droit International?. *Revue Générale de Droit International Public*, tomo 86, 1, 1982.

WEISBURD, A. Mark. The emptiness of the concept of *jus cogens*, as illustrated by the war in bosnia-herzegovina. *Michigan Journal of International Law*, v.17, n. 1, p. 1-51, 1995.

The UN and Human Rights

Christina M. Cerna*

Introduction

To attempt adequately to describe the work of the United Nations (UN) in the human rights area would take several volumes and several years. To do so in twenty pages necessitates a strict abbreviation of the description of the UN's many human rights institutions and mandates.

The engine driving the proliferation of these human rights mandates at the UN has been, as it has been for the regional organizations, always the victims of human rights violations. The overlapping mandates and the reproduction of mechanisms designed to deal with the same problem, such as torture, are evidence both of the failure of these mechanisms to effectively and conclusively eliminate the problem being addressed and also of the hope and confidence in the UN that the new mandate will be able to achieve what the superseded mandate could not. Unlike the regional human rights mechanisms the organs and functions of which grew out of a centralized human rights treaty, the UN human rights bodies, due to the delay until 1966 in the adoption of a legally binding human rights treaty, grew first out of the provisions of the UN Charter.

* Adjunct Professor at Georgetown U. Law Center in Washington, D.C. Retired from the Organization of American States after 33 years of service at the end of December 2011.

1. Background

The promotion and protection of human rights were among the goals articulated at the creation of the UN, but human rights was far from the most important¹. The tremendous impact of the photographs taken by the Allies of the victims of the Nazi extermination and concentration camps at the end of the Second World War provided the non-governmental organizations and other human rights advocates with the necessary equipment to argue that human rights must be guaranteed in the to-be-created post-war world order. Perhaps this also explains why the Europeans were the first to seize the initiative in adopting a regional human rights convention and establishing the first human rights commission and court (to be distinguished from the UN Human Rights Commission), all before the member states of the UN could agree upon the text of a human rights treaty.

The UN Charter declares that it is a purpose of the UN “[t]o achieve international co-operation [...] in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental

¹ See MAZOWER, Mark. *No enchanted place - The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*. Princeton: Princeton University Press, 2009. p. 191; SIMPSON, A.W. Brian. *Human Rights and the End of Empire - Britain and the Genesis of the European Convention*. Oxford: Oxford University Press, 2001. See also BUERGENTHAL, Thomas. *International Human Rights in a Nutshell*. St. Paul (MN): West Academic Publishing, 1988. p. 18: “It was not in their interest (of the victorious powers after WW2) to draft a Charter that established an effective international system for the protection of human rights, which is what some nations advocated. And ROBERTS, Christopher N. J. *The Contentious History of the International Bill of Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion (article 1). Articles 55 and 56 provide that: "All Members pledge themselves to take joint and separate action in cooperation with the Organization for the achievement of [...] universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion".

Despite the charges of "crimes against humanity" and the judgment of the International Military Tribunal at Nuremberg, the Member States of the UN did not seriously seek to protect civilians from future violations of their rights by governments. Similarly, the Member States did not attempt to authorize humanitarian intervention on the part of one State in another State on behalf of the human rights of any prospective victims. They enshrined in the Charter the central prohibition on the use of force (article 2 (4)) except in the case of self-defense. The Member States also enshrined a prohibition on any form of collective action on behalf of victims of human rights violations. Article 2 (7) of the UN Charter provides: "Nothing contained in the present Charter shall authorize the UN to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Member to submit such matters to settlement under the present Charter"².

Today the UN Security Council routinely recognizes that massive human rights violations are a threat to international peace and security and decides to take action pursuant to its enforcement powers under Chapter VII of the UN Charter (*infra*). The early history of the UN,

² FARER, Tom; GAER, Felice. The UN and Human Rights. In: ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. *United Nations, Divided World -The UN's Roles in International Relations*. 2d ed. Oxford: Oxford University Press, 1994.

however, demonstrates that the UN cast a blind eye on such violations in the interest of protecting the principle of non-intervention. Beginning in the 1960s, however, the Security Council began to concern itself with human rights when it could be maintained that gross and persistent violations of human rights constituted a threat to international peace and security. The earliest cases involved racial discrimination in Southern Rhodesia and South Africa³.

In 1945, prior to the San Francisco meeting, that resulted in the creation of the UN, delegates from twenty-one Latin American States met in Mexico City and resolved to seek inclusion of a transnational declaration of rights in the UN Charter⁴. Eleanor Roosevelt, the 62-year-old widow of the former US President, elected chair of the first UN Human Rights Commission, set about preparing an international bill of rights⁵. Professor Louis Henkin, one of the first US jurists who taught human rights at Columbia University, used to tell his students that if every country had a Bill of Rights there would be no need for an International Bill of Rights.

1.1 The International Bill of Rights

The UN Security Council is the most important organ in the UN's hierarchy. The General Assembly (GA) is the next most important and the main deliberative, policymaking and representative organ of the UN and it

³ BAILER, Sydney D. The Security Council In: ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. Op. cit., p. 306 e ss.

⁴ GLENDON, Mary Ann. *A World Made New -Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House, 2001. p. 15.

⁵ Ibid, p. 32.

is empowered to create subsidiary institutions, such as the Economic and Social Council (ECOSOC). Article 68 of the UN Charter provides that ECOSOC “shall set up commissions in economic and social fields and for the promotion of human rights, and such other commissions as may be required for the performance of its functions”. In 1946, ECOSOC established the UN Human Rights Commission to serve as the organization’s principal body for human rights activity and it did so until 2006.

The creation of the UN Human Rights Commission motivated victims of human rights violations to send petitions to this new Commission seeking vindication of their rights, and remedies that they could not receive in their own countries⁶. The UN Human Rights Commission, however, was not empowered to deal with these complaints and all it could do was acknowledge receipt⁷. The UN Human Rights Commission was criticized for devoting itself to standard setting for the first twenty years of its existence rather than taking action on behalf of human rights victims⁸.

The work of the UN in the human rights area is described as covering three phases: first, standard setting (1947-1954), promotion (1955-1966) and protection (since 1967)⁹. At the Second World Conference on Human

⁶ Ibid, p. 36.

⁷ E/259 (1947) paras. 21-2. It should be noted in this context that the ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, which was established in 2009 does not have a complaint mechanism yet. It receives complaints but does not acknowledge receipt.

⁸ ALSTON, Philip. The Commission on Human Rights. In: Id. The United Nations and Human Rights - A Critical Appraisal. Oxford: Oxford University Press, 1992. p. 129.

⁹ ALSTON, Philip. Appraising the United Nations Human Rights Regime In: Id. *The United Nations and Human Rights - A Critical Appraisal*. Op. cit., p. 3.

Rights in 1993, however, there were many complaints that the UN had only been engaged in standard setting and was yet to concern itself with protection.

In the context of standard setting, the UN Human Rights Commission adopted the "International Bill of Rights," which is comprised of the Universal Declaration of Human Rights and the two UN covenants - the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Universal Declaration was proclaimed on December 10, 1948, henceforth known as "human rights day", whereas the two Covenants were adopted in 1966 and took another ten years to enter into force (1976).

The Universal Declaration, like any declaration, was not designed to be legally binding, although some publicists have argued that it is binding since it has been cited in innumerable constitutions and thus acquired the status of customary international law. The International Law Association, in a survey of national jurisdictions, however, found that in no state is the Universal Declaration directly applied in order to overturn inconsistent domestic law. Although the Universal Declaration included both civil and political rights and economic social and cultural rights, there are two separate covenants because of the differences in priority for the East and the West during the Cold War, with the West favoring civil and political rights and the Communist bloc favoring economic, social and cultural rights. The right to own property and not to be arbitrarily deprived thereof, for example, is included in the Universal Declaration but was not included in either of the covenants.

1.2 Charter based and treaty based organs

UN human rights bodies generally are referred to as either treaty-based organs or Charter-based organs¹⁰. The role of the treaty bodies is to monitor compliance with a specific treaty regime, while the Charter-based organs are more political in nature and have a broader mandate to promote awareness, to foster respect and to respond to violations of human rights¹¹. Each treaty-based organ has been established pursuant to the terms of a specific treaty or by an additional protocol for the purpose of monitoring compliance with the treaty. The Charter-based organs, however, derive their legitimacy and their mandate from the human rights provisions of the UN Charter¹².

Given the slower growth in importance of the UN treaty bodies, we will consider first the UN Charter-based institutions.

1.3 The institutional structure

The UN Human Rights Commission was mandated to prepare recommendations and reports regarding an international bill of rights, international declarations or conventions on civil liberties, the status of women, freedom of information, the protection of minorities, the prevention of discrimination and any other matter regarding human rights. The Commission was originally comprised of 18 State representatives, however, as UN membership increased, membership of the Commission

¹⁰ Ibid, p. 5.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

was also increased (to 53). The members were elected by regional groupings from ECOSOC to three-year terms: 15 from African states, 12 from Asian, 11 from Latin American and Caribbean states, ten from Western European "and Other" states (including the US, Canada, New Zealand and Australia) and five from Eastern European states. The Commission would meet for a six-week session during March-April at the UN headquarters in Geneva.

The Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, which in 1999 became known as the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights was the main subsidiary body established by the UN Human Rights Commission in 1947. Unlike the Commission, the members of the Sub-Commission were elected to serve in their personal capacities. The Sub-Commission was tasked to undertake studies particularly in the light of the Universal Declaration of Human Rights and to make recommendations to the Commission concerning the prevention of discrimination of any kind relating to human rights and fundamental freedoms and the protection of racial, national, religious and linguistic minorities. It was also mandated to carry out any other functions assigned to it by ECOSOC or the Commission. The original 12 members of the Sub-Commission grew to 26 and met at least once a year. The members were nominated by governments but elected by the Commission on Human Rights and served in their personal capacity.

Not until 1967 did ECOSOC declare the Commission and Sub-Commission's right "to examine information relevant to gross violations of fundamental rights and fundamental freedoms" contained in individual communications. By

means of ECOSOC resolutions 1235 (1967) and 1503 (1979) the staff of the UN Centre for Human Rights (so named prior to the creation of the Office of the High Commissioner for Human Rights) was authorized to prepare summaries of the hundreds of thousands of human rights complaints received annually. These summaries were then forwarded to a five member Working Group of the Sub-Commission on Discrimination and Minorities. The Working Group was to decide whether the complaints “appear to reveal a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights and fundamental freedoms”. A majority of the Working Group could place the complaints that satisfied this criterion on the agenda of the Sub-Commission. The Working Group’s meetings and decisions were confidential. The Sub-Commission then passed these situations to the Working Group of the Commission and then finally it was considered by the Commission.

In the late 1940s, despite the inability of the UN Human Rights Commission to act on complaints, the UN received approximately 20,000 annually¹³. From 1972 when the 1503 procedure began functioning until the mid-1980s it received an average of 25,000 complaints annually. Within the next ten years, the complaints multiplied ten-fold¹⁴. In total, the UN received over 800,000 communications (close to two million if mass write-in campaigns are included) relating to between 160-170 states and processed under the 1503 procedure. With the proliferation of the Special Procedures the importance of the confidential 1503 procedure diminished¹⁵.

¹³ ALSTON, Philip. *The Commission on Human Rights*. Op. cit., p. 146.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ MÖLLER, J.; ZAYAS A. *United Nations Human Rights Committee Case Law 1977-2008 - a handbook*. Rhein, Germany: N.P. Engel Publisher, 2009. p. 4.

In the 1970s the Human Rights Commission set up a Working Group of five Member States to inquire into the gross and massive human rights violations coming from Chile, with reports of the practice of torture and concentration camps. The Chile Working Group was the first UN human rights investigation of a particular country and this has now been followed by Special (country)Rapporteurs of the Commission or Experts appointed by the UN Secretary General to investigate violations in Afghanistan, Cuba, Haiti, Iran, Iraq, Myanmar, South Africa, Former Yugoslavia, Sudan, the Occupied Territories, etc. In recent years, the UN Human Rights Council has established Commissions of Inquiry for Eritrea, the Democratic People's Republic of Korea, Syria, and on the Gaza conflict, in addition to the Special Rapporteurships on Myanmar, the Palestinian Occupied Territories and Cambodia (*infra*).

The UN Human Rights Commission was criticized for its performance and the fact that many states sought membership on the Commission not to protect human rights but to protect themselves from criticism and to criticize others. UN Member States that served on the Commission included States that were among the worst human rights violators, such as Libya, Saudi Arabia and Sudan¹⁶. The Commission also was criticized for failing to adopt resolutions to address systematic abuse in countries that were considered the worst violators and focused instead on Israel to the exclusion of egregious violators. Similar criticisms are now made of the successor UN Human Rights Council. In addition, Islamic countries sought a

¹⁶ POSNER, Eric A. *The Twilight of Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 44.

resolution repeatedly before the Commission on the issue of “defamation of religion” – that the human rights of religious believers had to be protected from criticism, such as the cartoons depicting Mohammed.¹⁷ The West repeatedly rejected these resolutions as contradicting freedom of expression and requiring impermissible censorship.

1.4 The UN High Commissioner for Human Rights

In June 1993, the UN organized the Second World Conference on Human Rights, held in Vienna, Austria¹⁸. At this World Conference, the UN Member States decided to create the post of UN High Commissioner for Human Rights and to establish an International Criminal Court. The UN Secretary General appoints the High Commissioner for Human Rights with the approval of the General Assembly for a term of four years with the possibility of one re-election. As of April 2015, the current High Commissioner is a Jordanian diplomat, Zeid Al Hussein, who assumed his functions on September 1, 2014. The Office of the High Commissioner provides essential support to the UN treaty bodies as well

¹⁷ The Organization of Islamic Cooperation is comprised of 57 Member States that seek to coordinate their agendas and promote the interests of the “Muslim world”. The Member States are: Azerbaijan, Jordan, Afghanistan, Albania, the United Arab Emirates, Indonesia, Uzbekistan, Uganda, Iran, Pakistan, Bahrain, Brunei-Darussalam, Bangladesh, Benin, Burkina-Faso, Tajikistan, Turkey, Turkmenistan, Chad, Togo, Tunisia, Algeria, Djibouti, Saudi Arabia, Senegal, Sudan, Syria, Suriname, Sierra Leone, Somalia, Iraq, Oman, Gabon, the Gambia, Guyana, Guinea, Guinea-Bissau, Palestine, Comoros, Krygyz, Qatar, Kazakhstan, Cameroon, Cote d’Ivoire, Kuwait, Lebanon, Libya, Maldives, Mali, Malaysia, Egypt, Morocco, Mauritania, Mozambique, Niger, Nigeria and Yemen.

¹⁸ The first UN World Conference on Human Rights was held in Tehran, Iran in 1968.

as to the independent experts and special rapporteurs who examine human rights situations in certain countries and study thematic issues of interest to the Council.

It is important to note that the UN High Commissioner increasingly is called upon to brief the UN Security Council on the human rights situation in countries where there is a threat to international peace. This recognition, by the Security Council, that the violation of human rights constitutes a threat to international peace and can serve as an “early warning” system of an international crisis, is of relatively recent origin. Commissioner Navi Pillay, for example, briefed the Security Council on the situation of human rights in Libya on January 25, 2012, on the situation of human rights in Syria on July 16, 2013 (delivered by Ivan Šimonovič, Assistant Secretary General for Human Rights), on the situation of human rights in South Sudan on May 2, 2014, on the situation of human rights in Ukraine on June 24, 2014 and August 8, 2014. Commissioner Al Hussein assumed his functions on September 1, 2014 and briefed the UN Security Council on October 24, 2014 on the situation of human rights in Ukraine (delivered by Ivan Šimonovič), and on the situation of human rights in the Democratic Peoples’ Republic of Korea on December 22, 2014 (delivered by Ivan Šimonovič) and again on the situation of human rights in South Sudan on February 24, 2015 (delivered by Ivan Šimonovič) and again on the situation of human rights in Ukraine on March 6, 2015 (delivered by Ivan Šimonovič).

1.5 “Special Procedures” of the UN Human Rights Commission

The UN Human Rights Commission established 30 “special procedures”, or mechanisms, to address specific country situations or thematic issues. Experts in particular areas of human rights were appointed by the chair of the Commission to serve as Special Rapporteurs for a maximum of six years. They were unpaid, but received personnel and logistical support from UN. The “special procedures” have been called one of the main pillars of the UN’s human rights system by the UN High Commissioners. In the past, these experts were selected mainly from Western countries, whereas today the tendency has been to select experts mainly from non-Western countries, reflecting the growing influence of the Organization of Islamic Cooperation.

The UN Human Rights Council replaced both the UN Human Rights Commission and the Sub-Commission in March 2006.

1.6 The UN Human Rights Council (2006-present)

The UN Human Rights Council has taken over the Special Procedures of the former Commission and Sub-Commission, recognizing that “they represented a core UN achievement in human rights”¹⁹. The Council is comprised of 47 states elected by the General Assembly for three-year terms. Africa and Asia have 13 seats each, Latin America eight seats, the Western European and Other States Group seven and Eastern Europe six. Terms on the Council run for

¹⁹ GAER, Felice D. The High Commissioners and the Special Procedures: Colleagues and Competitors. In, GAER, Felice D.; BROECKER, Christen I. *The United Nations High Commissioner for Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff 2014. p. 134.

three years, and one-third of the seats come up for election each year. The Council meets in three regular sessions in March, June and September and can meet for extraordinary session, at the request of one-third of the member states.

In 2007, the Human Rights Council established an Advisory Committee, which is comprised of 18 experts who serve for three years and may be re-elected once. It serves as the Council's think tank, and meets twice a year in February and in August. It provides the Council with expertise and advice on thematic human rights issues, such as best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations and the negative impact of corruption on human rights.

In addition, in 2007, the Human Rights Council established a complaint procedure, which allows individuals and organizations to bring complaints about human rights violations to the attention of the Council. Like the former 1503 procedure, the complaint procedure is confidential and was established to address consistent patterns of gross and reliably attested violations of all human rights and all fundamental freedoms occurring in any part of the world. Two distinct working groups - the Working Group on Communications and the Working Group on Situations - are responsible, respectively, for examining written communications and bringing consistent patterns of gross and reliably attested violations of human rights and fundamental freedoms to the attention of the Council.

The Council also has been praised for dealing with situations in a fair manner and emerging democracies such as Brazil, Mexico and India have been in the forefront

of criticizing states for their human rights violations, depriving the argument that the Council is only a tool of the West of its force.

1.7 Special Procedures: Country and Thematic mandates

The work of the Special Procedures mandates is to examine, monitor, advise and publicly report on human rights situations in specific countries or on specific themes. The mandate holders are able to write to governments about reported violations and conduct fact-finding visits to countries that invite them. The Special Procedures mechanisms are either country or thematic mandates and most accurately reflect the current attention of the UN Human Rights Council. The present (as of April 2015) mandates and mandate holders are:

1.7.1 Country Mandates and Mandate Holders (August 2016)

Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar - Ms. Yanghee Lee (Republic of Korea);

Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967 - Mr. Michael Lynk (Canada)

Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia - Ms. Rhona Smith (UK);

Independent Expert on the situation of human rights in Somalia - Mr. Bahame Nyanduga (United Republic of Tanzania);

Independent Expert on the situation of human rights in Haiti - Mr. Gustavo Gallón (Colombia);

Independent Expert on the situation of human rights in the Sudan - Mr. Aristide Nononsi (Benin);
Special Rapporteur on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic - Mr. Paulo Sergio Pinheiro (Brazil);
Special Rapporteur on the situation of human rights in the Islamic Republic of Iran - Mr. Ahmed Shaheed (Maldives);
Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus - Mr. Miklos Haraszti (Hungary);
Special Rapporteur on the situation of human rights in Eritrea - Ms. Sheila B. Keetharuth (Mauritius);
Special Rapporteur on the situation of human rights in Central African Republic - Ms. Marie Thérèse Keita Bocoum (Ivory Coast);
Independent Expert on the situation of human rights in Mali - Mr. Suliman Baldo (Sudan);
Independent Expert on capacity building and technical cooperation with Ivory Coast in the field of human rights - Mr. Mohammed Ayat (Morocco);
Special Rapporteur on the situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea - Mr. Marzuki Darusman (Indonesia).

1.7.2 Thematic Mandates and Mandate Holders

Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions - Ms. Agnes Callamard (France);
Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment - Juan Mendez (Argentina);
Special Rapporteur on freedom of religion or belief - Mr. Heiner Bielefeldt (Germany);

Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography - Ms. Maud de Boer-Buquicchio (The Netherlands);

Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance - Mr. Mutuma Ruteere (Kenya);

Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression - Mr. David Kaye (USA);

Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers - Ms. Mónica Pinto (Argentina);

Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences - Ms. Dubravka Šimonovic (Croatia);

Special Rapporteur on the implications for human rights of the environmentally sound management and disposal of hazardous substances and waste - Mr. Baskut Tuncak (Turkey);

Special Rapporteur on the right to education - Mr. Kishore Singh (India);

Special Rapporteur on extreme poverty and human rights - Mr. Philip Alston (Australia);

Special Rapporteur on the rights of migrants - Mr. Francois Crepeau (Canada);

Special Rapporteur on adequate housing - Ms. Leilana Farha (Canada);

Special Rapporteur on the situation of human rights defenders- Mr. Michel Forst (France);

Special Rapporteur on the right to food - Ms. Hilal Elver (Turkey);

Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights - Mr. Juan Pablo Bohoslavsky (Argentina)

Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples - Ms. Victoria Lucia Tauli-Corpuz (the Philippines);

Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health - Mr. Dainius Puras (Lithuania);

Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons - Mr. Chaloka Beyani (Zambia);

Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children - Ms. Maria Grazia Giammarinaro (Italy);

Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism - Mr. Ben Emmerson (UK)

Special Rapporteur on minority issues - Ms. Rita Izsak (Hungary);

Independent Expert on human rights and international solidarity - Ms. Virginia Dandan (Philippines);

Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and its consequences - Ms. Urmila Bhoola (South Africa);

Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation - Mr. Léo Heller (Brazil);

Special Rapporteur in the field of cultural rights - Ms. Karima Bennouna (USA);

Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association - Mr. Maina Kiai (Kenya);
 Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence - Mr. Paolo De Greiff (Colombia);
 Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order - Mr. Alfred de Zayas (USA);
 Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment - Mr. John Knox (USA);
 Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons - Ms. Rosa Kornfeld-Matte (Chile);
 Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities - Ms. Catalina Devandas Aguilar (Costa Rica);
 Special Rapporteur on the negative impact of the unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights - Mr. Idriss Jazairy (Algeria);
 Independent Expert on the enjoyment of human rights by persons with albinism - Ms. Ikponwosa Ero (Nigeria)
 Special Rapporteur on the right to privacy - Mr. Joseph Cannataci (Malta)
 Independent Expert on protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity – to be appointed.

1.7.3 Working Groups

Special procedures also include Working Groups made up of up to five experts, who serve in their individual capacities to monitor and investigate specific human rights concerns. There are currently six Working Groups (and the year in which they were established):

Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (1980);

Working Group on Arbitrary Detention (1991);

Working Group of Experts on People of African Descent (2002);

Working Group on the use of mercenaries as a means of impeding the exercise of the right of peoples to self-determination (2005);

Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice (2010);

Working Group on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises (2011).

2. Universal Periodic Review

In response to charges that the UN Human Rights Commission was biased and singled out certain countries for notice, the UN General Assembly required the Human Rights Council to afford equal treatment to all 193 UN Member States and periodically to review the human rights situation of every Member State of the UN. The idea of a peer review process resulted in the creation of the Universal Periodic Review or “UPR” by which UN member states review each other’s performance. During the first cycle (2008-2011) of the UPR, all 193 member states were reviewed, with 48 states reviewed annually. The second cycle (2012-2016) began in May 2012 and 42 states are reviewed each year. The UPR Working Group meets three times a year, with 14 states being reviewed each session. In 2015, the UPR will meet in January, May and November.

The UPR Working Group, which is comprised of the 47 members of the UN Human Rights Council, conducts the review. Each country, however, is reviewed by a group of three states, known as “troikas,” who are chosen by lot and serve as rapporteurs. The review is conducted on the basis of three documents that are no longer than 20 pages each. The first document is the “national report,” which is comprised of information presented by the State under review. The second is information from “Special Procedures” mechanisms, UN treaty bodies and other UN entities, prepared by the UN Office of the High Commissioner for Human Rights. The third document is information from national stakeholders - non-governmental human rights organizations and national human rights institutions.

The fact that all UN member states are subject to the periodic review has given the UPR a legitimacy that was denied to the UN Human Rights Commission because of the charges of “selectivity” in the singling out of certain States for condemnation while rights violations in other more powerful ones. Most significantly, all countries appear to have taken the process seriously and have participated in the inter-active dialogue. The record of compliance with “national” reports is much greater than the on-time presentation of periodic State reports under the treaty body mechanisms.

Criticism has been made of the fact that the State under review may accept or reject the recommendations made to it at the end of the UPR process. The UPR procedure serves to articulate situations that need to be corrected although at present it permits the state to refuse to do so. The most common recommendations are very tame and generally urge the state under review to ratify

any of the international human rights treaties to which it is not yet a party. Yet even some fierce critics of the human rights movement have recognized that under the UPR process “it is possible to feel a sense of progress”²⁰. During the first cycle a State agreed to improve access to HIV/AIDS treatment and by the second cycle it had done so²¹. The author then tries to explain away the change in policy as already having been on the State’s agenda and not the result of the UPR process²².

3. The UN human rights treaty bodies

Simultaneously with the development of Charter-based human rights mechanisms, the UN adopted a series of international human rights treaties. The articulation of universal standards has created today the “nine” core UN human rights treaties. These treaties are:

- The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD, 1965);
- The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR, 1966);
- The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR, 1966);
- The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW, 1979);
- The Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT 1984);

²⁰ POSNER, Eric A. *Op. cit.*, p. 45.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, p. 46.

- The Convention on the Rights of the Child (CRC, 1989);
- The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (CMW, 1990);
- The Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD, 2006);
- The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (CPPED, 2006).

As of August 26, 2016, these treaties had the following number of states parties: CERD- 177, ICESCR -164, ICCPR-168, CEDAW-189, CAT-159, CRC-196, CMW-48, CRPD-166 and CPPED-52²³.

The UN human rights treaties established committees (treaty bodies) that monitor compliance with the respective treaty. The procedure set forth in the treaties provides for aperiodic reporting obligation on the part of the States Parties. The dialogue between the treaty body and the State under review is designed to lead to progressive improvements in State compliance and a common denominator of compliance among the collective State parties. In 1992, the Committee decided that at the end of the consideration of each State party's report the Committee would provide a general evaluation of the report and of the dialogue with the State's representatives. These "Concluding

²³ According to data obtained at <<http://indicators.ohchr.org>>.

Observations” took note of the positive developments and of the difficulties affecting the implementation of the ICCPR. They also included suggestions and recommendations to the State party concerned²⁴.

In 1989, the UN Human Rights Committee began issuing General Comments “to assist States Parties in fulfilling their reporting obligations”²⁵. At the time that it began to issue these comments, the Committee had examined 77 initial reports, 34 second periodic reports and in some cases additional information and supplementary reports. The General Comments, in these early days, were to remind States to file their reports on time and to follow reporting guidelines since some reports “were so brief and general that the Committee found it necessary to elaborate general guidelines regarding the form and content of reports”²⁶. These General Comments have evolved over the years to become a comprehensive interpretation of substantive provisions, such as the right to life or the right to adequate food. General Comments also may be superseded by newer comments over time.

General Comment 3, for example, was drafted in 1981 to interpret article 2 (general obligations upon becoming a State party) of the Covenant. It was replaced in 2004 by General Comment 31. This important comment contains the key general undertaking of a State party to “respect

²⁴ MCGOLDRICK, D. *The Human Rights Committee - It's Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1994. p. lii.

²⁵ HRI/GEN/1/Rev.2, 29 March 1996: COMPILATION OF GENERAL COMMENTS AND GENERAL RECOMMENDATIONS ADOPTED BY HUMAN RIGHTS TREATY BODIES at p. 2.

²⁶ Ibid; General Comment 2 (Reporting Guidelines) July 28, 1981. p. 3.

and ensure” the rights in the ICCPR. General Comment 3 in essence stated that: “The Committee considers it necessary to draw the attention of States parties to the fact that the obligation under the Covenant is not confined to the respect of human rights, but that States parties have also undertaken to ensure the enjoyment of these rights to all individuals under their jurisdiction. This aspect calls for specific activities by the States parties to enable individuals to enjoy their rights”²⁷. The two paragraphs of General Comment 3 are expanded to 20 paragraphs in 2004. In General Comment 31 the obligations to respect and ensure the ICCPR rights to all individuals in their territory and subject to their jurisdiction are spelled out. The obligations are binding on all branches of government, and clearly only a democratic government is contemplated as an appropriate government to carry out the obligations, since the executive, legislative and judiciary at all levels, national regional and local, are in a position to engage the responsibility of the State party. A State party cannot relieve itself from responsibility for the actions carried out by another branch of government.

The obligations of the State are both positive and negative in nature in that States Parties must refrain from violating rights and any restrictions on any rights must be permissible under the relevant provisions of the Covenant. The ICCPR cannot be viewed as a substitute for domestic criminal or civil law. The positive obligations will only be fully discharged if individuals are protected by the State, not just against violations of Covenant rights by State agents but also against acts committed by private persons.

²⁷ Ibid. General Comment 3 (Implementation at the National Level) July 28, 1991.

A State party must respect and ensure the right to anyone within the power or effective control of the State, even if not situated within the territory of the State party. It may not extradite, expel, or otherwise remove a person from its territory where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm. The Covenant applies in situations of armed conflict in which the rules of international humanitarian law are also applicable. States parties, upon ratification, are required to make such changes to domestic laws and practices as are necessary to ensure their uniformity with the Covenant. This last provision is particularly interesting in light of the fact that the "Views" of the UN Human Rights Committee are generally considered not legally binding.

In addition, States parties are required to make reparations to individuals whose Covenant rights have been violated and to take measures to prevent a recurrence of the violations, which may require changes in the State party's law and practices. Also, public officials who have committed violations of the Covenant rights must be brought to justice and the State may not relieve the perpetrators from responsibility through amnesty laws or other forms of immunity.

The UN has been reluctant, if not adverse, to establishing a UN human rights court to which complainants could appeal from the UN human rights treaty bodies. This absence of a judicial remedy has been the UN system's greatest flaw as the number of petitions pending before the European Court of Human Rights vastly outnumbers the number of complaints before all the UN human rights treaty bodies. When given a choice, the victims of human rights violations in Europe, for example,

prefer the European Court of Human Rights to the UN treaty bodies because of the possibility of a legally binding judgment. The same pattern can be seen in the Americas, where the last resort for a victim of a human rights violation is, generally, the Inter-American Commission on Human Rights rather than the UN Human Rights Committee.

It is important to note, however, that although the UN human rights treaties were designed to function on the basis of a State reporting procedure, each human rights body has now adopted a protocol to permit individual complaints, which reveals the increasing importance of the individual petition procedure in the protection of international human rights. The UN treaty bodies have no judicial mechanism (no human rights Court) as compared with the regional human rights bodies. It generally is accepted that the "Views" (decisions on individual communications) of the UN Human Rights Committee are recommendations and not legally binding²⁸.

The regional human rights bodies, such as the European Court of Human Rights or the Inter-American Commission on Human Rights focus on the individual complainant and the vindication of his/her rights. The complainant can only appear before the international instance after all domestic remedies have been exhausted. It is important to underline that the international instance is subsidiary to the State's priority in resolving the alleged violation first at the national level. The regional human rights body then determines whether a violation of the rights of the victim is attributable to the State party through a judicial mechanism, a court, which is empowered to issue legally binding decisions. The international judicial mechanism

²⁸ MÖLLER, J.; ZAYAS A. *Op. cit.*, p. 6.

is empowered to order reparations, both pecuniary and non-pecuniary and more significantly, empowered to issue measures of non-repetition, which prevent the same violations from occurring in the future.

The treaty bodies are each composed of between 10 to 25 independent experts who are elected by the States parties to the treaty to serve in their individual capacity and who are autonomous from their governments during their term in office, which is usually 4 years. Unlike the composition of the regional human rights bodies who generally may serve only one or two terms, the members of the UN treaty bodies are eligible for re-election any number of times and several members have served very long terms²⁹.

The UN Human Rights Committee, which supervises compliance with the ICCPR, and decides individual complaints of human rights violations under the first Optional Protocol, is the most important human rights treaty body and has created a substantial jurisprudence³⁰. Andreas Mavrommatis, a long term member of the Committee considered three of its most important “foundation building blocks”: 1) The Committee’s support of democratic governance and the right to democratic participation in political processes; 2) The Committee was a forerunner in the development of the concept of the responsibility to protect, particularly in its preventive dimension. In a series of cases, the Committee has registered that States parties have a duty of due diligence to act for the prevention of violations of human rights,

²⁹ Christine Chanet of France, for example, served from 1987 until Dec. 31, 2014.

³⁰ MÖLLER, J.; ZAYAS A. Op. cit., and NOWAK, M. *UN Covenant on Civil and Political Rights - CCPR commentary*. 2. ed. Rhein, Germany: N.P. Engel Publisher, 2005.

in particular the obligation to take effective remedies to ensure the security of the person; and 3) The Committee has provided important clarification of the meaning of the principles of equality and non-discrimination, not only with respect to civil and political rights, but autonomously with respect to all human rights³¹.

Conclusion

Although some have charged that the UN's promotion and protection of international human rights is nothing but a twenty-first century equivalent to the civilizing efforts undertaken by Western governments and missionary groups in the nineteenth century, the success of the latest innovations, such as the UPR, when applied equally and to all UN Member States, demonstrate that international human rights are universal and speak to all people³².

References

ALSTON, Philip. The Commission on Human Rights. In: id. *The United Nations and Human Rights - A Critical Appraisal*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

_____. *Appraising the United Nations Human Rights Regime* In: Id. *The United Nations and Human Rights* Oxford: Oxford University Press, 1992.

BAILER, Sydney D. The Security Council In: ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. *United Nations, Divided World -The UN's Roles in International Relations*. 2d ed. Oxford: Oxford University Press, 1994.

³¹ MÖLLER, J.; ZAYAS A. Op. cit., at p. xx.

³² POSNER, Eric A. Op. cit., p. 148.

BUERGENTHAL, Thomas. *International Human Rights in a Nutshell*. St. Paul (MN): West Academic Publishing, 1988.

FARER, Tom; GAER, Felice. The UN and Human Rights. In: ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. *United Nations, Divided World - The UN's Roles in International Relations*. 2d ed. Oxford: Oxford University Press, 1994.

GAER, Felice D. The High Commissioners and the Special Procedures: Colleagues and Competitors. In, GAER, Felice D.; BROECKER, Christen I. *The United Nations High Commissioner for Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff 2014.

GLENDON, Mary Ann. *A World Made New - Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House, 2001

MAZOWER, Mark. *No enchanted place - The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

MCGOLDRICK, D. *The Human Rights Committee - It's Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

MÖLLER, J.; ZAYAS A. *United Nations Human Rights Committee Case Law 1977-2008 - a handbook*. Rhein, Germany: N.P. Engel Publisher, 2009.

NOWAK, M. *UN Covenant on Civil and Political Rights - CCPR commentary*. 2. ed. Rhein, Germany: N.P. Engel Publisher, 2005.

POSNER, Eric A. *The Twilight of Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

ROBERTS, Christopher N. J. *The Contentious History of the International Bill of Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

SIMPSON, A.W. Brian. *Human Rights and the End of Empire - Britain and the Genesis of the European Convention*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

O Brasil no Sistema ONU de Proteção dos Direitos Humanos

Flávia Piovesan*
Akemi Kamimura**

Introdução

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, assinalou uma nova ordem internacional, em busca da manutenção da paz e segurança internacional, desenvolvimento de relações amistosas entre os Estados, baseadas no respeito à igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, cooperação internacional no plano econômico, social e cultural, adoção de uma padrão internacional de saúde, proteção ao meio ambiente, criação de

* Professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de Direitos Humanos dos Programas de Pós Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e da *Universidad Pablo de Olavide* (Sevilha, Espanha). Secretária Especial de Direitos Humanos do Ministério da Justiça e Cidadania, *Visiting fellow* do *Human Rights Program* da *Harvard Law School* (1995 e 2000). *Visiting fellow* do *Centre for Brazilian Studies* da *University of Oxford* (2005). *Visiting fellow* do *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law* (Heidelberg - 2007 e 2008); desde 2009 é *Humboldt Foundation Georg Forster Research Fellow* no *Max Planck Institute* (Heidelberg). Membro do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. Foi membro da *UN High Level Task Force on the implementation of the right to development*. Membro do *OAS Working Group* para o monitoramento do Protocolo de San Salvador em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais.

** Advogada. Mestre em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Especialista em direitos humanos das mulheres pelo Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade do Chile.

uma nova ordem econômica internacional e proteção internacional dos direitos humanos¹.

Após pouco mais de 70 anos, como tecer o balanço do papel da ONU na promoção universal dos direitos humanos? Quais são os desafios, os limites e as potencialidades da arquitetura da ONU para a proteção dos direitos humanos? Como o Brasil tem participado desse processo de internacionalização dos direitos humanos?

São estas as reflexões centrais a inspirar o presente capítulo, que ambiciona apresentar um breve panorama dos mecanismos de proteção dos direitos humanos no plano da ONU, assim como a interação desses mecanismos com o Estado brasileiro, concluindo com considerações acerca da atuação brasileira no cumprimento de recomendações formuladas por esses órgãos.

1. Panorama da arquitetura de proteção aos direitos humanos na ONU

No marco dos debates sobre a reforma da ONU, o então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, ressaltou a necessidade de fortalecer a pauta de direitos humanos como propósito central da Carta das Nações Unidas, além de fortalecer a Assembleia Geral e democratizar o Conselho de Segurança².

¹ Para Louis Henkin: “O Direito Internacional pode ser classificado como o Direito anterior à Segunda Guerra Mundial e o Direito posterior a ela. Em 1945, a vitória dos Aliados introduziu uma nova ordem com importantes transformações no Direito Internacional simbolizadas pela Carta das Nações Unidas e pelas suas Organizações”. (tradução livre). Cf. HENKIN, Louis. *International law: politics, values and principles*. Boston: Martinus Nijhoff, 1990. p.3

² Para o Secretário-Geral da ONU: “Não há desenvolvimento sem segurança; segurança sem desenvolvimento e nem tampouco segurança ou desenvolvimento sem direitos humanos”. (tradução

Nesse contexto, em 2006, foi extinta a antiga Comissão de Direitos Humanos³ e criado o Conselho de Direitos Humanos, pela Resolução 60/251 da Assembleia Geral da ONU, na tentativa de equilibrar forças e esforços na consecução dos objetivos da ONU, especialmente quanto à proteção e promoção dos direitos humanos⁴. O Conselho de Direitos Humanos é formado por 47 Estados-membros eleitos

livre). UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, 2005. p. 6.

³ A antiga Comissão de Direitos Humanos, criada em 1946 no âmbito do Conselho Econômico e Social, desempenhou importante papel na elaboração de tratados internacionais de direitos humanos, mas qualquer resolução ou decisão com consequências financeiras requeria aprovação final do Conselho Econômico e Social. Para Thomas Buergental: “Esta Comissão [de Direitos Humanos] deve submeter ao Conselho Econômico e Social propostas, recomendações e relatórios relativos aos instrumentos internacionais de direitos humanos, à proteção das minorias, à prevenção da discriminação e demais questões relacionadas aos direitos humanos. A Declaração Universal, os Pactos, as Convenções e muitos outros instrumentos de direitos humanos adotados pela ONU foram redigidos pela Comissão”. (tradução livre). BUERGENTAL, Thomas. *International Human Rights*. Minnesota: West Publishing, 1988. p.63.

⁴ Para o Secretário-Geral da ONU: “Quanto aos três Conselhos criados pela Carta da ONU, observa-se que, cada vez mais, o Conselho de Segurança ampliou seu poder, contudo, sofrendo acentuadas críticas a respeito de sua composição anacrônica, não democrática e não representativa da ordem contemporânea. Já o Conselho Econômico e Social tem sido frequentemente relegado às margens da governança social e econômica. Por sua vez, o Conselho de Tutela, tendo de forma exitosa cumprido sua missão, vê-se agora reduzido à uma existência meramente formal. (...) Acredito que temos a necessidade de restaurar o balanço entre os três Conselhos, abrangendo respectivamente: a) paz e segurança internacional; b) questões sociais e econômicas; e c) direitos humanos, cuja promoção tem sido um dos propósitos da ONU desde sua criação, mas que agora claramente requer uma estrutura operacional mais efetiva”. (tradução livre). UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. Op. cit., p. 41-42.

pela Assembleia Geral, para mandato de 3 anos, observada a distribuição geográfica equitativa⁵, devendo-se levar em consideração a contribuição dos Estados candidatos para promoção e proteção dos direitos humanos. Orientado pelos princípios da universalidade, imparcialidade, objetividade e não-seletividade na consideração de questões afetas aos direitos humanos, o Conselho de Direitos Humanos deve afastar a politização e *double standards*, estimulando a cooperação e diálogo internacional.

Uma das principais inovações com a criação do Conselho de Direitos Humanos foi a elaboração do mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU), baseada em informações objetivas e confiáveis, visando avaliar o cumprimento das obrigações em direitos humanos pelos Estados, de maneira a complementar e a não duplicar o trabalho realizado por Comitês de Tratados. Por meio da RPU, todos os Estados-membros da ONU devem passar por uma avaliação sobre a situação de cumprimento dos direitos humanos em nível nacional, a partir de relatório nacional, além de informações prestadas por outros órgãos e mecanismos da ONU e também de Organizações Não-governamentais (ONGs) e sociedade civil⁶.

Ademais há relatorias especiais temáticas ou grupos de trabalho com atribuição de examinar determinadas violações de direitos humanos, ou ainda com mandato para países es-

⁵ 13 membros dos Estados africanos, 13 membros dos Estados asiáticos, 6 membros dos Estados do leste europeu, 8 membros da América Latina e Caribe, e 7 membros dos Estados da Europa ocidental e demais Estados.

⁶ Para maiores informações, cf.: UPR INFO. *Universal Periodic Review: On the road to implementation*. UPR Info, 2012. Disponível em: <http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/2012_on_the_road_to_implementation.pdf>.

pecíficos⁷. Há também procedimentos para examinar informações referentes a violações sistemáticas de direitos humanos. Vale ainda ressaltar a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos⁸, recomendado pela Conferência Mundial de Viena e criado em 1993 pela Resolução 48/141 da Assembleia Geral.

Os mecanismos anteriormente mencionados são aplicáveis a todos os Estados-membros da ONU e também denominados mecanismos não-convencionais ou extraconvencionais. Podem ser aplicados independentemente de existência ou ratificação de Convenção específica pelo Estado.

Por outro lado, os mecanismos convencionais dependem da efetiva ratificação de uma Convenção específica pelo Estado-membro da ONU para sua aplicação. Ao ratificar determinado tratado internacional de direitos humanos, o Estado assume o compromisso de respeitar, proteger e implementar os direitos humanos nele previstos, além de reparar violações. Ademais, o Estado-parte de um tratado de direitos humanos se submete à competência do respectivo órgão de monitoramento e seus mecanismos pertinentes. Dentre os mecanismos de monitoramento, destacam-se: relatórios periódicos a serem apresentados pelos Estados-

⁷ Em agosto de 2016 havia a designação de 42 relatorias especiais ou grupos de trabalho temáticos (cf. <http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM>) e 14 por países (cf. <http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx>).

⁸ Para Lindgren Alves, “Seu objetivo [da Comissão de Direitos Humanos da ONU] era o de estabelecer no Secretariado uma figura com a atribuição essencial de coordenar as atividades do sistema das Nações Unidas na defesa dos direitos humanos, com suficiente margem de iniciativa para estabelecer contatos diplomáticos para a prevenção e a correção de situações de violações maciças”. LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 31.

-partes do respectivo tratado com informações sobre as medidas administrativa, legislativas, judiciais e de outra natureza, adotadas para o pleno cumprimento dos direitos previstos no tratado pertinente; comunicação sobre violação de direitos (petição); comunicação inter-estatal; investigação *in locu*. No caso da ONU, trata-se dos denominados “Comitês” (os *treaty bodies*) cuja competência é definida no respectivo tratado ou protocolo facultativo.

2. Estado brasileiro no sistema ONU de proteção dos direitos humanos

O Estado brasileiro é parte de diversos instrumentos internacionais de direitos humanos⁹. No âmbito da ONU,

⁹ No âmbito regional da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Brasil é Estado-parte dos seguintes tratados de direitos humanos: Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), em 25 de setembro de 1992; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), em 27 de novembro de 1995; Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; Convenção Interamericana para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência, ratificação em 17 de julho de 2001 e depósito do instrumento de ratificação junto à OEA em 15 de agosto de 2001; e Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, ratificação em 26 de julho de 2013 e depósito do instrumento junto à OEA em 03 de fevereiro de 2014. Vale destacar que em 10 de dezembro de 1998, o Brasil reconheceu a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos termos do artigo 62 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Brasil ainda não ratificou a Convenção Interamericana contra toda forma de Discriminação e Intolerância; nem a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e formas conexas de intolerância, ambas aprovadas em 05 de junho de 2013 pela Assembleia Geral da

o Brasil ratificou a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, em 27 de março de 1968; a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 1º de fevereiro de 1984; a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, em 27 de janeiro de 2004; o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantil, em 27 de janeiro de 2004; o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, em 12 de janeiro de 2007; a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, em 1º de agosto de 2008; o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 25 de setembro de 2009; o Segundo Protocolo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos para a Abolição da Pena de Morte, em 25 de setembro de 2009; e a Convenção Internacional para a Proteção de todas as pessoas contra o Desaparecimento Forçado, em 29 de novembro de 2010¹⁰.

OEA. O Brasil também não ratificou a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos das Pessoas Idosas, aprovada pela Assembleia Geral da OEA em 16 de junho de 2015.

¹⁰ Em relação aos principais tratados de direitos humanos da ONU, o Brasil não ratificou ainda a Convenção Internacional sobre a Proteção dos

Além disso, o Brasil reconheceu a competência para realizar investigação *in loco* do Comitê contra a Tortura, em 28 de setembro de 1989¹¹; do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, em 28 de junho de 2002; do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em 01 de agosto de 2008; e do Comitê contra Desaparecimentos Forçados, em 29 de novembro de 2010.

Cabe salientar que o Estado brasileiro reconheceu e aceitou a competência dos seguintes Comitês de Tratados da ONU para receber e analisar comunicações sobre violações de direitos previstos nos respectivos tratados: Comitê contra a Tortura, em 26 de junho de 2006; do Comitê de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 2009; do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, em 28 de junho de 2002¹²; do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, em 17 de junho de 2002; e do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com

Direitos de todos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias; o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; nem o Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança relativo ao procedimento de comunicações.

¹¹ Cf. Relatórios do Comitê contra a Tortura a respeito de investigação em relação ao Brasil em: UN Doc CAT/C/39/2 (2009) e UN Doc. A/63/44 (2008).

¹² Vale ressaltar que, em 2011, o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres teceu diversas recomendações ao Estado brasileiro, ao analisar comunicação recebida referente à morte materna evitável de uma mulher negra, em decisão referente ao *Caso Alyne da Silva Pimentel Teixeira vs Brasil* (CEDAW/C/49/D/17/2008).

Deficiência, em 01 de agosto de 2008¹³.¹⁴

Ao ratificar tais instrumentos internacionais de direitos humanos, o Estado brasileiro não apenas assume compromissos internacionais decorrentes desses tratados no sentido de respeitar, proteger e implementar os direitos humanos neles previstos, e também reparar casos de violações de direitos, mas também acolhe o aparato internacional de proteção desses direitos. Assim, o Estado se submete soberanamente ao controle e à fiscalização pela comunidade internacional em casos de falha, insuficiência ou mesmo inexistência de resposta satisfatória de instituições nacionais em casos de violação de direitos humanos, bem como ao monitoramento internacional sobre a efetiva implementação e pleno exercício desses direitos humanos.

No âmbito desses tratados do sistema ONU de proteção dos direitos humanos são criados órgãos de monitoramento dos direitos humanos previstos nos respectivos tratados: os chamados “Comitês”, ou *treaty bodies*. Dentre outras atribuições, tais Comitês têm competência para receber e examinar relatórios periódicos encaminhados pelos Estados-partes sobre medidas legislativas, administrativas,

¹³ Em decisão de outubro de 2014, o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência analisou a comunicação 10/2013, referente a *S.C. v. Brazil*, e decidiu que a comunicação era inadmissível por considerar que não houve esgotamento dos recursos internos disponíveis, nos termos do artigo 2 (d) do Protocolo Facultativo à Convenção (CRPD/C/12/D/10/2013).

¹⁴ O Brasil não reconheceu a competência para receber e analisar comunicações aos Comitê contra Desaparecimentos Forçados (artigo 31 da respectiva Convenção), Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e Comitê para os Direitos da Criança (Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança relativo ao procedimento de comunicações).

judiciárias ou outras adotadas a fim de tornar efetivas as disposições dos respectivos tratados e sobre os progressos alcançados para o gozo dos direitos humanos reconhecidos e eventuais fatores e dificuldades que prejudiquem a implementação dos direitos. Após análise desses relatórios periódicos nacionais e diálogo construtivo entre Comitê e Estado-parte sobre o relatório apresentado, levando em consideração eventuais relatórios paralelos encaminhados pela sociedade civil e dentre outros procedimentos, o Comitê elabora um documento com suas Observações Finais a respeito do relatório nacional apresentado, tecendo comentários e recomendações ao Estado-parte.

Nesse sentido, o Brasil recebeu recomendações formuladas em Observações Finais atinentes aos relatórios periódicos apresentados ao Comitê de Direitos Humanos, ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao Comitê contra a Tortura, ao Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, ao Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, ao Comitê para os Direitos da Criança, ao Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, e ao Comitê contra Desaparecimentos Forçados.

O quadro a seguir indica os mais recentes documentos de Observações Finais de cada Comitê, em que recomendações foram formuladas em relação ao relatório periódico apresentado pelo Brasil.

Comitê de Tratado ONU	Instrumentos internacionais pertinentes (ano de ratificação pelo Brasil)	Observações Finais do Comitê com recomendações ao Brasil
Comitê de Direitos Humanos	- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1992); - Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (2009); - Segundo Protocolo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos para a Abolição da Pena de Morte (2009).	2005 CCPR/C/BRA/CO/2 1996 CCPR/C/79/Add.66
Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	- Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992); - Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (não ratificado).	2009 E/C.12/BRA/CO/2 2003 E/C.12/1/Add.87
Comitê contra a Tortura	- Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1989).	2001 A/56/44 (par. 115-120)
Subcomitê de Prevenção da Tortura	- Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (2007).	2012 CAT/OP/BRA/1

Fonte: site do UN OHCHR: <<http://www.ohchr.org/>>.

Comitê de Tratado ONU	Instrumentos internacionais pertinentes (ano de ratificação pelo Brasil)	Observações Finais do Comitê com recomendações ao Brasil
Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial	- Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1968).	2004 CERD/C/64/CO/2 1997 A/52/18(SUPP) par. 296-327 1996 CERD/C/304/Add.11 OBS: Observações Finais anteriores em: 1987, 1983, 1980, 1978, 1974, 1973, 1970
Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres	- Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (1984); - Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (2002).	2012 CEDAW/C/BRA/CO/7 2007 CEDAW/C/BRA/CO/6 2003 A/58/38(SUPP) par. 76-136 obs: Caso Alyne da Silva Pimentel vs Brasil, 2011 (CEDAW/C/49/D/17/2008)

Fonte: site do UN OHCHR: <<http://www.ohchr.org/>>.

Comitê de Tratado ONU	Instrumentos internacionais pertinentes (ano de ratificação pelo Brasil)	Observações Finais do Comitê com recomendações ao Brasil
Comitê para os Direitos da Criança	- Convenção sobre os Direitos da Criança (1990); - Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados (2004); - Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantis (2004); - Protocolo Facultativo à Convenção dos Direitos da Criança relativo ao procedimento de comunicações (não ratificado).	2015 CRC/C/BRA/CO/2-4 2015 CRC/C/OPAC/BRA/CO/1 (ref. Protocolo sobre Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados) 2004 CRC/C/15/Add.241
Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	- Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2008); - Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2008).	2015 CRPD/C/BRA/CO/1
Comitê contra Desaparecimentos Forçados	- Convenção Internacional para a Proteção de todas as pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2010).	Relatório ainda não encaminhado

Fonte: site do UN OHCHR: <<http://www.ohchr.org/>>.

No âmbito do Conselho de Direitos Humanos, o Estado brasileiro foi examinado sobre o cumprimento das obrigações internacionais assumidas e políticas públicas implementadas para promover o respeito e pleno exercício dos direitos humanos por meio do mecanismo de RPU. No 1º ciclo do RPU, em 2008, o Brasil recebeu quinze recomendações e assumiu dois compromissos voluntários¹⁵. No 2º ciclo, em 2012, o Estado brasileiro recebeu 170 recomendações, das quais 159 foram acolhidas¹⁶. Tais recomendações versaram sobre desenvolvimento e inclusão social; Instituição Nacional de Direitos Humanos; Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos; Defensores de Direitos Humanos; Segurança, Justiça e Sistema Prisional; Promoção da Igualdade; Direitos dos Povos Indígenas; Migrantes, refugiados, tráfico de pessoas; criança e adolescente; Direito à memória e à verdade; Educação, Saúde, Segurança alimentar e meio ambiente; Grandes Obras e Grandes Eventos; e recomendações gerais em direitos humanos.

Vale destacar que, no procedimento do mecanismo de RPU, após a apresentação do relatório nacional submetido ao mecanismo de revisão, o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) elabora uma compilação das informações da ONU (informações provenientes de relatórios de procedimentos especiais, órgãos de tratado em direitos humanos

¹⁵ Para maiores informações, cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. HUMAN RIGHTS COMMITTEE. Relatório do Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal: Brasil. Genebra, 15 abr. 2008. (UN Doc. A/HRC/WG.6/1/BRA/4).

¹⁶ Cf. BRASIL. *O Brasil na Revisão Periódica Universal das Nações Unidas: principais documentos do segundo ciclo*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2012.

e outros organismos da ONU) a respeito do Estado sob revisão e também prepara um resumo das informações recebidas por ONGs, Institutos Nacionais de Direitos Humanos e outros atores interessados¹⁷.

Numa segunda fase, há um diálogo interativo em grupo de trabalho, formado pelos 47 Estados-membros e observadores do Conselho de Direitos Humanos, que se reúne durante a sessão do Conselho de Direitos Humanos, considerando os três relatórios mencionados. Por fim, é adotado um relatório final com recomendações feitas pelos demais Estados durante o procedimento da RPU. Ressalta-se que o Estado revisado tem a oportunidade de se manifestar sobre seu apoio às recomendações recebidas. Há ainda a previsão de acompanhamento da implementação das recomendações e preparação para a próxima revisão, realizada a cada 4 anos. Destaca-se que os Estados são encorajados a apresentar, em caráter voluntário, um relatório intermediário de implementação das recomendações aceitas.

Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU)	Recomendações ao Brasil
1º ciclo: 2008	15 recomendações e 2 compromissos voluntários
2º ciclo: 2012	170 recomendações

Além das recomendações elaboradas por Comitês da ONU e recebidas por meio do mecanismo de RPU, o Bra-

¹⁷No decorrer do 2º ciclo do mecanismo de Revisão Periódica Universal do Brasil, foram recebidos pelo ACNUDH diversos relatórios da sociedade civil apresentados individualmente ou em conjunto com outras organizações. A relação das organizações da sociedade civil que apresentaram informações sobre o Brasil no âmbito do 2º ciclo da RPU do Brasil está disponível no documento de resumo preparado pelo ACNUDH (A/HRC/WG.6/13/BRA/3).

sil também recebeu recomendações de relatores especiais temáticos após visitas realizadas ao país, dentre as quais destacam-se as mais recentes: Especialista Independente em matéria de direitos culturais; Relator Especial sobre formas contemporâneas de escravidão, inclusive suas causas e consequências; Relator Especial sobre Direito à Alimentação; Relator Especial sobre Povos Indígenas; Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias; Representante Especial da Secretaria Geral sobre defensores de Direitos Humanos; Relator Especial sobre Racismo, etc.

Vide a seguir a relação dos relatores especiais que realizaram missão de visita ao Brasil:

Relatores Especiais da ONU em Missão no Brasil (período da missão de visita)	Documento ONU do relatório de visita com recomendações ao Brasil
Relator Especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas de intolerância (6 - 17/06/1995)	E/CN.4/1996/72/Add.1
Relatora Especial sobre violência contra a mulher, suas causas e consequências (julho 1996)	E/CN.4/1997/47/Add.2
Relator Especial sobre direitos humanos e efeitos adversos de tóxicos e produtos perigosos (20 - 28/06/1998)	E/CN.4/1999/46/Add.1
Relator Especial sobre Tortura (20/8 - 12/9/2000)	E/CN.4/2001/66/Add.2
Relator Especial sobre Direito à Alimentação (1 - 18/03/2002)	E/CN.4/2003/54/Add.1
Especialista Independente sobre Direito ao Desenvolvimento (agosto 2003)	E/CN.4/2004/WG.18/3
Relator Especial sobre Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantis (2003)	E/CN.4/2004/9/Add.2
Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias (16/9- 8/10/2003)	E/CN.4/2004/7/Add.3
Relator Especial sobre Moradia Adequada (30/05- 13/06/2004)	E/CN.4/2005/48/Add.3
Relator Especial sobre Independência de Juízes e Advogados (13- 22/10/2004)	E/CN.4/2005/60/Add.3
Relator Especial sobre Racismo (13-20/10/2005)	E/CN.4/2006/16/Add.3

Fonte: site do UN OHCHR: <<http://www.ohchr.org/EN/countries/LACRegion/Pages/BRIndex.aspx>>

Relatores Especiais da ONU em Missão no Brasil (período da missão de visita)	Documento ONU do relatório de visita com recomendações ao Brasil
Representante Especial da Secretaria Geral sobre Defensores de Direitos Humanos (5 - 21/12/2005)	A/HRC/4/37/Add.2 E/CN.4/2006/95/Add.4
Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias (4 - 14/11/2007)	A/HRC/8/3/Add.4 A/HRC/11/2/Add.2
Relator Especial sobre Povos Indígenas (14 - 25/08/2008)	A/HRC/12/34/Add.2
Relator Especial sobre Direito à Alimentação (12 - 16/10/2009)	A/HRC/13/33/Add.6
Relatora Especial sobre formas contemporâneas de Escravidão, inclusive suas causas e consequências (19 - 24/05/2010)	A/HRC/15/20/Add.4
Especialista Independente em matéria de Direitos Culturais (8- 19/11/2010)	A/HRC/17/38/Add.1
Especialista Independente sobre Solidariedade Internacional (25 - 29/06/2012)	A/HRC/23/45/Add.1
Grupo de Trabalho sobre Detensões Arbitrárias (18 - 27/03/2013)	A/HRC/27/48/Add.3
Grupo de Trabalho de Especialistas sobre Afrodescendentes (3 - 13/12/2013)	A/HRC/27/68/Add.1
Relatora Especial sobre Água e Saneamento (9 - 19/12/2013)	A/HRC/27/55/Add.1
Relator Especial sobre Tortura e outros tratamentos e penas cruéis, desumanos e degradantes (3 - 14 de agosto de 2015)	A/HRC/31/57/Add.4
Grupo de Trabalho sobre a questão dos direitos humanos e empresas transnacionais e outras empresas (7 - 16 de dezembro de 2015)	A/HRC/32/45/Add.1

Fonte: site do UN OHCHR: <<http://www.ohchr.org/EN/countries/LACRegion/Pages/BRIndex.aspx>>

No âmbito das Relatorias Especiais ou Grupos de Trabalho de temas específicos, é possível a elaboração de recomendações ao Estado no relatório de visita realizada. Assim, há diversas recomendações formuladas pelos Relatores Especiais temáticos ou Grupos de Trabalho após visita ao Brasil no respectivo relatório.

3. Considerações sobre o monitoramento internacional e a avaliação do cumprimento das recomendações internacionais feitas ao Brasil

Se o sucesso ou o fracasso de qualquer sistema internacional de direitos humanos deve ser avaliado conforme seu impacto nas práticas de direitos humanos no nível doméstico dos países, como afirmam Christof Heyns e Frans Viljoen¹⁸, um dos principais desafios a serem enfrentados se refere ao monitoramento e avaliação da efetiva implementação dos parâmetros protegidos de direitos humanos definidos nos mais diversos instrumentos.

Conforme o órgão internacional de origem das recomendações proferidas, o monitoramento internacional do cumprimento dessas recomendações se dá de maneira diversa. Assim, no mecanismo de RPU, como já mencionado, há o acompanhamento da implementação das recomendações no ciclo seguinte de revisão, após 4 anos. Destaca-se que os Estados são encorajados a apresentar, em caráter voluntário, um relatório intermediário de implementação das recomendações aceitas.

Em relação aos Comitês da ONU, cada Comitê adota diferentes procedimentos de *follow-up* para monitorar a

¹⁸ Heyns, Christof; VILJOEN, Frans. The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level. *Human Rights Quarterly*, v. 23, 2001, p.483-535.

implementação de suas recomendações aos Estados. Todos os Comitês exigem que os Estados forneçam informações sobre o cumprimento das recomendações recebidas como parte do relatório nacional seguinte a ser apresentado ao Comitê. Alguns Comitês estipulam um prazo determinado (geralmente um ou dois anos) para que o Estado submeta relatório sobre a implementação de algumas considerações e recomendações selecionadas como prioritárias. O critério de seleção das recomendações prioritárias varia conforme o Comitê: Comitê de Direitos Humanos e Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial dão prioridade para as recomendações que requerem ações imediatas; o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres concentra em questões que constituem obstáculos à implementação da Convenção como um todo e que são factíveis de implementação no período de seguimento. A quantidade de recomendações prioritárias para monitoramento varia conforme o Comitê e o Estado em questão, mas ao menos três recomendações são geralmente identificadas como prioritárias para o monitoramento. Muitos Comitês atribuíram a um ou mais de seus membros a responsabilidade específica de monitoramento das medidas adotadas pelo Estado para implementar as recomendações do Comitê e apresentar informações sobre suas atividades no relatório anual do Comitê.

Embora sejam escassas as informações sobre o grau de implementação das recomendações de Comitês da ONU, estratégias podem estimular os Estados a monitorar e a implementar as recomendações recebidas, tais como: participação da sociedade civil, Instituições Nacionais de

Direitos Humanos e outros atores relevantes; publicidade e divulgação de todas as informações relacionadas às recomendações e procedimentos de *follow-up* e da colaboração do Estado; requerimentos de esclarecimentos sobre questões específicas encaminhadas aos Estados; oferecimento pelo Comitê de missão de assessoria e colaboração técnica, dentre outras medidas. Ainda assim, geralmente a avaliação sobre o cumprimento das recomendações se dá no âmbito do próprio Comitê ao analisar o relatório periódico subsequente do Estado-parte, sem necessariamente monitorar o cumprimento de maneira holística tomando em consideração o conjunto de recomendações já apresentadas ao Estado pelas mais diversas instâncias de monitoramento internacional dos direitos humanos.

Conclusão

No sentido de contribuir para o fortalecimento do processo de implementação das recomendações dos Comitês da ONU no caso brasileiro, 5 propostas são apresentadas.

A primeira delas aponta à necessidade de uma instância ou estrutura permanente para coordenação e articulação das diversas medidas tomadas pelos órgãos nacionais para cumprimento das recomendações internacionais. Com efeito, muitas das recomendações feitas ao Brasil nos documentos mais recentes referentes às últimas Observações Finais de cada Comitê de Tratado da ONU não são de competência de órgãos da esfera executiva federal, mas também de órgãos do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, ou da esfera estadual de diferentes Unidades da Federação ou mesmo municipais ou outros órgãos nacionais. Tal contexto exige articulação entre os diversos órgãos responsáveis pelo cumprimento das reco-

mendações internacionais feitas ao Brasil, assim como a coordenação das medidas adotadas ou a serem adotadas, a fim de efetivamente implementar os direitos humanos e compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e cumprir as recomendações recebidas. Fundamental, assim, seria a criação de uma instância ou estrutura permanente para coordenação e articulação das diversas medidas tomadas pelos órgãos nacionais para cumprimento das recomendações internacionais.

Ressalte-se que o terceiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), instituído pelo Decreto 7.037, de 21 de dezembro de 2009, e atualizado pelo Decreto 7.177, de 12 de maio de 2010, apresenta as bases de uma política de Estado para efetivação dos direitos humanos, baseado na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; diálogo permanente entre Estado e sociedade civil; transparência em todas áreas e esferas de governo; primazia dos direitos humanos nas políticas internas e nas relações internacionais; caráter laico do Estado; fortalecimento do pacto federativo; respeito à diversidade; combate às desigualdades; erradicação da fome e da extrema pobreza; desenvolvimento sustentável, dentre outros princípios essenciais à consolidação da democracia no Brasil. O PNDH-3 estrutura-se em torno de 6 eixos orientadores: (I) Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil; (II) Desenvolvimento e Direitos Humanos; (III) Universalizar Direitos em um Contexto de Desigualdades; (IV) Segurança Pública, Acesso à Justiça e Combate à Violência; (V) Educação e Cultura em Direitos Humanos; e (VI) Direito à Memória e à Verdade.

O Eixo Orientador I, Interação Democrática entre Estado e Sociedade Civil, reflete o pressuposto de que o compromisso compartilhado e a participação social na construção e no monitoramento de políticas públicas são essenciais para efetiva consolidação dos direitos humanos, com forte legitimidade democrática. Em sua Diretriz 3 (integração e ampliação dos sistemas de informação em Direitos Humanos e construção de mecanismos de avaliação e monitoramento de sua efetivação) é previsto, como objetivo estratégico II, o Monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de Direitos Humanos. Destacam-se as seguintes ações programáticas, sob responsabilidade da Secretaria de Direitos Humanos e do Ministério das Relações Exteriores: (c) elaborar relatório de acompanhamento das relações entre o Brasil e o sistema ONU que contenha, entre outras, as seguintes informações: recomendações advindas de relatores especiais do Conselho de Direitos Humanos da ONU; recomendações advindas dos comitês de tratados do Mecanismo de Revisão Periódica Universal; (e) Definir e institucionalizar fluxo de informações, com responsáveis de cada órgão do Governo Federal referentes aos relatórios da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e às decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos; (f) Criar banco de dados público sobre todas as recomendações do sistema ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA) feitas ao Brasil, contendo as medidas adotadas pelos diversos órgãos públicos para seu cumprimento.

Vale lembrar ainda que o PNDH-3 estabelece, como ação programática, “definir e institucionalizar fluxo de informações, com responsáveis em cada órgão do Governo Federal e unidades da Federação, referentes aos relatórios internacionais de Direitos Humanos e às recomendações

dos relatores especiais do Conselho de Direitos Humanos da ONU e dos comitês de tratados”¹⁹. Tal ação tem como órgãos responsáveis a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE), e como parceira a Casa Civil da Presidência da República.

Nesse contexto, a fim de monitorar e avaliar o cumprimento das recomendações internacionais ao Brasil, reitere-se, uma estratégia relevante é a criação de mecanismos de coordenação na esfera nacional para estimular a adoção de medidas para implementação dos direitos humanos e cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado. Assim, mostra-se relevante a definição de uma instância responsável por articular os diversos órgãos responsáveis pelo cumprimento dos compromissos internacionais de direitos humanos e coordenar as medidas a serem tomadas para tanto. Tratando-se de obrigações internacionais a serem implementadas nacionalmente, recomenda-se que tal instância seja colegiada e ao menos com a participação da SDH, do MRE e da Casa Civil da Presidência da República.

Uma segunda proposta se refere à divulgação das recomendações internacionais feitas ao Brasil e sensibilização dos próprios órgãos responsáveis pelo cumprimento, assim como a definição de atribuições entre os diversos órgãos nacionais responsáveis, com o envolvimento de atores de outras unidades da federação (Estados e Municípios) e de ou-

¹⁹ PNDH-3, eixo orientador I (interação democrática entre Estado e sociedade civil), Diretriz 3 (integração e ampliação dos sistemas de informação em Direitos Humanos e construção de mecanismos de avaliação e monitoramento de sua efetivação), objetivo estratégico II (monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria de Direitos Humanos), ação programática (d).

tras esferas de poder (Legislativo e Judiciário), dentre outros. Ainda que o Estado brasileiro tenha assumido obrigações internacionais, tais compromissos nem sempre são traduzidos em metas ou programas de ação e incorporados na agenda e dinâmica interna dos órgãos nacionais. Faz-se necessário, portanto, incorporar os parâmetros e compromissos internacionais em matéria de direitos humanos nas políticas públicas e na agenda cotidiana dos órgãos responsáveis pelo cumprimento das recomendações feitas ao Brasil.

Uma terceira proposta estratégica atém-se à consolidação da democracia brasileira e ao fortalecimento das instituições democráticas. Nesse sentido, a fim de consolidar políticas de Estado, e não meramente de governo, é fundamental a institucionalização de articulações e coordenação de medidas, além do fluxo de informações para subsidiar a elaboração de relatórios nacionais e cumprimento das recomendações internacionais recebidas.

Uma quarta proposta requer a transparência, a prestação de contas e a efetiva participação da sociedade civil no monitoramento e avaliação do cumprimento das recomendações internacionais. A participação da sociedade civil deve ocorrer não apenas por meio de consultas, mas também de forma a opinar, prover informações, subsidiar avaliação e monitoramento do cumprimento das recomendações internacionais.

Para tanto, é de extrema importância a divulgação e o acesso facilitado, inclusive em termos de linguagem, dos instrumentos internacionais que definem obrigações e compromissos internacionais ao Estado brasileiro – sendo esta a quinta proposta. No universo dos instrumentos a serem publicizados, destacam-se: o texto dos tratados internacionais pertinentes; o texto dos documentos interna-

cionais que tecem recomendações ao Brasil (Relatório de Observações Finais dos Comitês de Tratado); o Relatório do Grupo de Trabalho do mecanismo de Revisão Periódica Universal; relatórios de visitas realizadas por relatores especiais, grupos de trabalho, especialistas independentes da ONU e OEA; relatórios de mérito de casos de denúncias de violação de direitos humanos emitidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos; outras decisões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; sentenças e decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos; dentre outros). É fundamental que a estratégia de monitoramento do cumprimento das recomendações tenha por base a divulgação e transparência das informações e medidas adotadas pelo Estado brasileiro.

Algumas iniciativas sistematizam as recomendações internacionais feitas aos Estados por diversos órgãos de proteção dos direitos humanos, assim como possibilitam divulgação do texto das recomendações e documentos oficiais que as contêm²⁰. Porém, não há informações disponí-

²⁰ No âmbito da ONU, o *Universal Human Rights Index* é uma base de dados online que oferece fácil acesso à informação sobre direitos humanos específica de cada país decorrentes dos mecanismos internacionais de direitos humanos do sistema ONU (órgãos de tratado, procedimentos especiais e RPU) (O *Universal Human Rights Index*, da ONU, está disponível em: <<http://uhri.ohchr.org>>). O *Buscador de Recomendaciones de Mecanismos Internacionales de DD.HH. a Paraguay* divulga e possibilita a busca por recomendações internacionais feitas ao Estado paraguaio por parte de mecanismos internacionais de direitos humanos do sistema ONU (órgãos de tratados, procedimentos especiais e mecanismo de RPU), além de sentenças proferidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, e também decisões de Comitês de Tratado referente a comunicações recebidas em face do Estado. (O *Buscador de Recomendaciones de Mecanismos Internacionales de DD. HH. a Paraguay* está disponível em: <<http://www.mre.gov.py/v1/DDHH/buscador/Recomendaciones/index.html>>). Compilação semelhante foi realizada no Quirguistão por membros da *American University of Central Asia* (AUCA) e *Tian Shan Policy Center*.

veis sobre o grau de cumprimento de tais recomendações e as medidas adotadas pelos Estados nesse sentido. Nesse contexto, vale destacar a iniciativa do Observatório de Recomendações Internacionais sobre Direitos Humanos²¹ de divulgar as recomendações internacionais feitas ao Brasil por diversos órgãos de proteção dos direitos humanos.

Por fim, cabe realçar que o processo de consolidação do sistema global de proteção dos direitos humanos no decorrer dos pouco mais de 70 anos da ONU pode ser ilustrado pelos avanços conquistados e pelos desafios que ainda persistem. Por um lado, celebra-se a gama de

Trata-se de um compêndio das recomendações e decisões relativas ao compromisso do país em matéria de direitos humanos (mecanismo de RPU, missões de relatores especiais no país, Observações Finais dos órgãos de tratados da ONU, decisões em casos e comunicações aos comitês e relatórios da Kyrgyz Inquiry Commission), organizado em temas relacionados aos direitos e grupos protegidos. Tal compilação foi realizada no formato de um relatório escrito, e não como uma ferramenta de busca na internet. O *Follow-up Programme* do UPR Info disponibiliza um sistema de busca não somente das recomendações internacionais feitas a 148 Estados (Brasil não está contemplado nesse levantamento) no âmbito do mecanismo de Revisão Periódica Universal, mas também uma avaliação de sua implementação (*Mid-term Implementation Assessments- MIA*), a partir de informações fornecidas por Estados, Instituições Nacionais de Direitos Humanos, agências da ONU, universidades, ONGs e outros interessados sobre o progresso no cumprimento de todas as recomendações recebidas pelos países. [O *Follow-up Programme* do UPR Info está disponível em: <<http://www.upr-info.org/followup/>>]

²¹ “O Observatório de Recomendações Internacionais sobre Direitos Humanos é uma plataforma de acesso público que reúne recomendações sobre diversos temas de direitos humanos dirigidas ao Brasil por instâncias da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA). Além de localizar recomendações por temas ou pela instância que as emitiu, você também encontrará no Observatório informações sobre a situação de cumprimento dessas recomendações, oferecidas pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República e outros órgãos de Estado”. Cf.: <<http://www.observadh.sdh.gov.br>>.

tratados internacionais de direitos humanos adotados; a previsão de diversos mecanismos de proteção dos direitos humanos; a criação do Conselho de Direitos Humanos; e a submissão de todos Estados-membros ao mecanismo da Revisão Periódica Universal. Por outro, ainda faz-se necessário ampliar a ratificação dos tratados de direitos humanos com o aceite de suas cláusulas facultativas; adotar medidas para a plena implementação dos direitos humanos no âmbito nacional; assegurar a atuação efetiva do Conselho de Direitos Humanos; bem como assegurar o cumprimento das recomendações internacionais recebidas pelos Estados para o cumprimento de seus deveres e para o efetivo exercício dos direitos humanos por todos os seres humanos no respectivo país.

A recepção dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro, em grau constitucional nos termos da cláusula de abertura do artigo 5º, parágrafos 2º e 3º, da Constituição, impõe a adoção de medidas para sua efetiva implementação. É fundamental que o *human rights approach* e a lente *ex parte populi*, centrada na cidadania e nos direitos dos cidadãos e cidadãs, sejam cotidianamente incorporados na adoção de medidas legislativas, administrativas, judiciais e outras para o cabal cumprimento das recomendações internacionais e para o pleno exercício dos direitos humanos por todas e todos, sem qualquer discriminação.

Referências

BRASIL. *O Brasil na Revisão Periódica Universal das Nações Unidas: principais documentos do segundo ciclo*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2012.

BUERGUENTAL, Thomas. *International Human Rights*. Minnesota: West Publishing, 1988.

HENKIN, Louis. *International law: politics, values and principles*. Boston: Martinus Nijhoff, 1990.

HEYNS, Christof; VILJOEN, Frans. The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level. *Human Rights Quarterly*, v. 23, p. 483-535, 2001.

HUMAN RIGHTS LAW CENTRE. INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS. *Domestic implementation of UN human rights recommendations: a guide for human rights defenders and advocates*, June 2013.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, FUNDACIÓN HELSINKI PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Monitoreo de los derechos humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2005.

INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS. *Simple guide to the UN Treaty Bodies*, 2010.

LINDGREN ALVES, J. A. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

UPR INFO. *Universal Periodic Review: On the road to implementation*, 2012.

UNITED NATIONS. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER

FOR HUMAN RIGHTS. *How to follow up on United Nations Human Rights Recommendations: a practical guide for civil society*, 2013.

UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, 2005.

Os lírios que nascem das leis: a fortificação do Direito Humano ao Desenvolvimento no Sistema Global (ONU) de proteção dos Direitos Humanos¹

Melina Girardi Fachin*

Introdução

O objetivo do capítulo ora posto é focar, com as lentes do direito humano ao desenvolvimento, o âmbito global de proteção aos direitos humanos.

É justamente nesse contexto em que despontam os primeiros trabalhos e movimentos que culminaram com o pioneiro – e ainda único – instrumento internacional normativo exclusivo sobre o tema. É desse âmbito a Declaração sobre o Direito Humano ao Desenvolvimento de 1986. A par disso, a Declaração de Viena confere expressivo destaque ao Direito ao Desenvolvimento em 1993; aliás, tal

¹ O presente capítulo congrega pesquisas que integram a tese de doutoramento da autora, publicada em forma de livro (Cf. FACHIN, Melina Girardi. *Direito Humano ao Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015).

* Doutora em Direito Constitucional, com ênfase em direitos humanos, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. *Visiting researcher* da *Harvard Law School*. Mestre em Filosofia do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Possui aperfeiçoamento em Direitos Humanos pelo *Institut International des Droits de l'Homme* e graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná/BR. Professora assistente da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e professora convidada no curso de especialização em direito constitucional do IDCC (Londrina/PR). Autora de diversas obras e artigos na seara do Direito Constitucional Internacional e Direito Internacional dos Direitos Humanos. Advogada sócia da banca Fachin Advogados Associados. Membro do Conselho Permanente de Direitos Humanos do Estado do Paraná e da Comissão de Direitos Humanos da OAB/PR.

realce era espelhado pela atuação da Comissão de Direitos Humanos em prol da implementação deste direito com a adoção, inclusive, de uma *task force* específica.

Há, como se colhe acima apenas a título exemplificativo, intensos movimentos nesse campo de arrimo acerca do direito ao desenvolvimento. Porém, justamente por ser o sistema global de proteção dos direitos humanos o mais avançado no tratamento da temática, é dele, também, que se cobram maiores avanços.

Há de se superar o “*implementation gap*”² no que tange ao direito ao desenvolvimento. A existência de uma categoria normativa do direito ao desenvolvimento se encontra formalmente plasmada no cenário internacional, o caminho agora é no sentido de sua implementação – que demanda, concomitantemente, fortalecimento desta enunciação normativa global prévia. É o que aduz Arjun Sengupta:

The debates on all these issues are now mostly settled. After the Vienna Conference on Human Rights of 1993 and several other international conferences and summits, the right to development is now recognized as a 'human right' like other internationally accepted human rights. It clarifies norms and

² Cf. "One of the most decried weaknesses of the international human rights system is the so-called 'implementation gap'. It occurs in various forms and shapes and surfaces in the most unanticipated places. It plagues conventions, declarations, norms, guidelines, protocols, and myriad other instruments containing international human rights obligations or commitments. Under international law, a logical response to such a gap would be to strengthen the obligation side of the standard and to raise its legal standing and enforceability. Yet, as this infamous gap affects legal standards of varying degrees of legal force, this response might not be the only or even the preferred one to reach the goal, which is to close this gap" (KIRCHMEIER, Felix. Foreword. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008. p. 7).

*standards of behavior in different societies, providing grounds for individuals to claim their rights, which the authorities at the national and international level are obliged to fulfill. The debates in this area have now shifted towards the implementation of the right to development and mechanisms and policies to be adopted by the authorities to enable the realization of this right in a progressive manner*³.

Ainda que sejam muitas as frentes passíveis de avanço na matéria, o presente capítulo elegerá, dentre muitas, apesar da importância do texto Declaratório de 1986, a necessidade de maior fortificação do tratamento jurídico do tema dentro da ONU.

1. A necessidade de *hard law* para o direito ao desenvolvimento

Principie por sublinhar que, para além de outras ações, faz-se imperativa a aprovação de um Tratado ou Convenção internacional – que goze de maior *status* normativo que a Declaração vigente – sobre o tema. Trata-se de alteração normativa e não qualitativa sobre o tema haja vista o importante avanço singrado com a adoção da Declaração de 1986⁴.

³ SENGUPTA, Arjun. Preface. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008. p. 8.

⁴ Acerca das diferenciações entre um tratado e uma declaração, cumpre registrar: "*First of all, ipso facto there are some slight differences between a treaty and a declaration which are mainly incorporated in 'formal' provisions (not touching upon questions of legal content). The final clauses of a treaty – provisions on ratification, acceptance, approval or accession by Member States – would certainly be missing in a declaration. No provision concerning its entry into force would be needed in a declaration. [...] Second, there may be some substantive norms where the difference between a treaty and a declaration really matters and, therefore, political decisions are necessary. These provisions are generally more controversial in the bargaining process.*"

É certo que as leis não tem *per se* o condão de alterar a realidade, no entanto, consoante destaca Felix Kirchmeier, a mudança legislativa carrega consigo o condão de unificação do discurso e formação do consenso que podem impactar desde logo em direção à concretização do direito ao desenvolvimento:

For human beings, whose rights are infringed through failure to protect, respect or fulfill, addressing the implementation gap is not first and foremost a legal question. What matters more than technical compliance with a legal standard are practical measures that deliver results. In order to deliver results in an international context, however, it is necessary to work from a common starting point towards common goals with a common understanding of the key concepts. Thus, in the case of the right to development, it is paramount to pursue the politically difficult process of finding consensus around the legal form and standing of the right. Otherwise, isolated efforts to implement it without a solid legal foundation will remain unsustainable⁵.

Nota-se, portanto, que a existência de um padrão co-gente e vinculante de proteção aos direitos humanos, associada à fortificação dos pavimentos normativos existentes,

[...] *Third, there may be a 'grey area' of provisions which are of a rather formal nature, but which do have a clear-cut legal impact. Among them is the institutional setting of a treaty, e.g. the establishment of a secretariat and/or a Conference of Parties (COP) and/or a Committee. Related to that is the existence of provisions on a monitoring system. It is more likely to find a proper reporting mechanism and follow-up system in a treaty, although declarations may contain a follow-up system as well". Cf. SCHORLEMER, Sabine von. Normative Content of a Treaty as opposed to a Declaration on the Right to Development: A Commentary. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008. p. 34/35.*

⁵ KIRCHMEIER, Felix. Op. cit., p. 7.

poderia abrir novos cenários na consolidação e expansão das liberdades humanas⁶. É nesse sentido que emerge a necessidade de juridicizar o direito ao desenvolvimento – fortificando as normas já postas e avançando na edificação de norma internacional cogente e vinculante na matéria.

A necessidade de encampação de *hard law* sobre a matéria não retira a relevância e o importante caminhar já erigido pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento⁷. Os deveres e sentidos que dela emergem são obrigações jurídicas por excelência, contudo, não podem ser encaradas como vinculantes pela comunidade internacional. Precisamente no sentido de reconhecer esse legado e aprofundá-lo, faz-se necessário um Tratado sobre o tema⁸.

⁶ É o que leciona Sengupta: "*It is of course possible to say that the obligations can be fulfilled often without legal enforcement but rather basing behavior on ethical demands used in the society to gauge legitimacy of governance. But that will not obviate the need for formulating binding legal obligations, however long and arduous it may be to reach consensus. It is worth the effort to reach such a consensus*". (SENGUPTA, Arjun. Op. cit., p. 10).

⁷ Cf. "*The Declaration on the Right to Development (DRTD) is not a legally binding treaty. A review of other sources shows that the RTD is not legally binding under international law and that states other than parties to the African Charter on Human and People's Rights cannot be held legally accountable for its implementation. The RTD is often interpreted as including a duty to provide international assistance, which would possibly be legally binding. This could have a considerable practical impact on development policy and practice. However this obligation may be moral or political, but cannot be regarded as binding under international law*". (PIRON, Laurie-Hélène. *Right to Development Report: A Review of the Current State of the Debate for the Department for International Development*. UK: Overseas Development Institut, 2002, p. 14. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/docs/2317.pdf>>.

⁸ Importa registrar que, em que pese o reconhecimento da importância de um Tratado específico, não se olvida a importância das fontes não escritas para o Direito Internacional: "*the view is often held that the development of written international law and, in particular, of conventions for the codification and the progressive development of international law, diminish the importance of customary international law, relegating it to a*

No que toca à maior juridicização do direito ao desenvolvimento dentro do âmbito global, faz-se mister, de um lado, fortalecer as categorias normativas existentes e, de outro, arquitetar instrumento que tenha força jurídica vinculante (sob a armadura de um tratado internacional). É certo que o tema encontra bastante resistência, “*there are difficulties in formulating the right to development in terms of binding obligations*”⁹, afiança Sengupta.

2. Dicotomias presentes no caminho para o fortalecimento do direito ao desenvolvimento

Essas barreiras remontam, de algum modo, à dicotomia entre países desenvolvidos e em desenvolvimento que permeou a própria enunciação da categoria do direito ao desenvolvimento. De acordo com os ensinamentos de Celso Lafer, se mostra-se o regime das “polaridades definidas” do Direito Internacional marcado pelas dicotomias dos polos hegemônicos globais e suas antíteses, isto é, pela disputa entre os *blue rights* (espelhados nos direitos civis e políticos amparados pelo discurso liberal ocidental) e *red*

marginal position. There is no doubt that important sectors of international law which in the past were subject exclusively to customary international law rules, are now subject to widely ratified treaty rules: relevant examples are the law of diplomatic relations, the law of treaties, and the law of the sea. The customary process and customary rules remain nonetheless an essential part of international law”. (TREVES, Tulio. Customary International Law. In: WOLFRUM, Rüdiger (Ed.). *Max Plank Encyclopedia of Public International Law*. Online Version. Oxford/New York: Oxford University Press, 2012. Disponível em: <http://www.mpepil.com/subscriber_article?script=yes&id=/epil/entries/law-9780199231690e1393&recno=1&author=Treves%20%20Tullio>.

⁹ SENGUPTA, Arjun. Op. cit., p. 9.

rights (mirados nos direitos econômicos, sociais e culturais de tradição socializante oriental); aí, a pauta do direito ao desenvolvimento nasce como demanda terceiro mundista no intuito de, rompendo com esta dicotomia, “elaborar uma identidade cultural própria”¹⁰. É o que esclarece Flávia Piovesan:

*Este debate envolve a controvérsia entre a dimensão nacional e internacional do direito ao desenvolvimento. Em geral, os países desenvolvidos enfatizam a dimensão nacional deste direito, defendendo que a tutela ao direito ao desenvolvimento seja mantida mediante soft law (no caso, a Declaração de 1986), sem a necessidade de adotar um tratado para este fim, ao passo que os países em desenvolvimento enfatizam a dimensão internacional do direito ao desenvolvimento, defendendo a adoção de um tratado para a sua melhor proteção*¹¹.

Para além da fronteira nacional, os países em desenvolvimento carregam a bandeira da adoção de um tratado sobre o tema dado que a cooperação internacional é uma importante faceta do direito ao desenvolvimento. O direito ao desenvolvimento compreende tanto uma dimensão nacional como uma dimensão internacional, conforme acima explica-

¹⁰ LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento e direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 16. Arjun Sengupta esclarece que a visão do direito ao desenvolvimento apenas conectada aos países em desenvolvimento é parcial: "Because the developing countries were the principal sponsors of this right, it was described as a right of the developing countries, although many developed countries joined the sponsorship and the right was to be exercised and enjoyed by individuals from both the developed and developing countries, like any other recognized human rights" (SENGUPTA, Arjun. Op. cit., p. 8).

¹¹ PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 144.

do, sendo imperativa a coexistência de programas nacionais de desenvolvimento ao lado da cooperação internacional.

Nessa luta para edificação de um marco normativo mais sólido destacam-se os Estados-membros do *Non-Aligned Movement* (NAM)¹² como protagonistas no patrocínio de uma Convenção sobre o Direito ao Desenvolvimento juridicamente imperativa e vinculante. O movimento desses países congrega, desde seu surgimento na década de 1960, Estados que não estão formalmente alinhados com (ou contra) qualquer bloco de poder internacional. A Organização conta hoje com 120 membros¹³ e 17 observadores internacionais, sendo que o Brasil figura nesta última categoria.

Os países não alinhados representam quase dois terços dos membros da Organização das Nações Unidas

¹² Cf. "NAM countries and China argue that the RTD is a right of states and a collective right of peoples to development (not in the sense of minority rights), and that it has an international dimension. The RTD should not be re-defined; the focus should be on its practical implementation. There is an obligation of international co-operation, but it is not just about charity and the RTD cannot be reduced to international development assistance, nor to national poverty eradication programmes. The responsibility for the RTD cannot remain at the national level: globalisation, international trade, foreign domestic economic policies, foreign debt and intellectual property rights constrain national development efforts. The international agenda should include: greater and more effective participation by developing countries in international decision-making, a truly open multilateral trade system reflecting development needs of all nations, a new international financial architecture releasing resources for productive investment, an effective prevention and response capacity to deal with international financial crises, and sustainable and integrated world wide economic growth. Southern states think it is time to discuss permanent follow-up mechanisms. Some argue in favour of a Convention, or at least a mechanism to monitor the implementation of the RTD at the international level. There is no consensus on the development compact". PIRON, Laurie-Hélène. Op. cit. p. 19.

¹³ A Ásia, África e América Central lideram o número de Estados-membros. Cf. <<http://www.nam.gov.ir/Portal/Home/Default.aspx?CategoryID=27f3fbb6-8a39-444e-b557-6c74aae7f75f>>.

(ONU), que figura como organização observadora da entidade, sendo que seus membros agregam mais da metade (55%) da população mundial, sobretudo localizada em países considerados em desenvolvimento ou parte do Terceiro Mundo¹⁴. O grupo, que não conforma do ponto de vista formal uma associação – é, em realidade, a reunião dos Chefes de Estados de seus membros – não é homogêneo política e ideologicamente, mas tem como traço compartilhado em comum o desenvolvimento em curso. Nos dizeres de Cedric Grant sobre o NAM: “*they differ in terms of their economic development, and, during the Cold War, differed in their ideological outlook. They are also unable as a group to rely on their own internal resources for unity, to an extent that renders the concept of Third World tenuous*”¹⁵.

A geopolítica do bloco justifica sua intensa atuação no que toca ao tema do desenvolvimento. Na busca de uma nova ordem econômica mundial¹⁶, os países não

¹⁴ Dados de: <<http://www.nam.gov.ir/Portal/Home/Default.aspx?CategoryID=27f3fb-b6-8a39-444e-b557-6c74aae7f75f>>.

¹⁵ GRANT, Cedric. Equity in International Relations: a Third World Perspective. *International Affairs*, v. 71, n. 3, 1995, p. 567.

¹⁶ Reflexos dessa pressão internacional por uma nova ordem econômica internacional como alternativa ao modelo de Bretton Woods podem ser colhidos na arena internacional. Exemplo disso é a Carta de Deveres Econômicos e Sociais adotada pela Assembleia Geral da ONU que, já em 1974, enunciava: “*The General Assembly, Reaffirming “the fundamental purposes of the United Nations, in particular the maintenance of international peace and security, the development of friendly relations among nations and the achievement of international co-operation in solving international problems in the economic and social fields, Affirming the need for strengthening international co-operation for development, Declaring that it is a fundamental purpose of the present Charter to promote the establishment of the new international economic order, based on equality, sovereign equality, interdependence, common interest and co-operation among all States, irrespective of their economic and social systems, Desirous of contributing to the criterion of conditions for: The attainment of wider prosperity among*

alinhados endossam a necessidade de práticas e políticas de cooperação tendo em vista que uma ação concertada de

all countries and of higher standards of living for all peoples, The promotion by the entire international community of the economic and social progress of all countries, especially developing countries, The encouragement of co-operation, on the basis of mutual advantage and equitable benefits for all peace-loving States which are willing to carry out the provisions of the present Charter, in the economic, trade, scientific and technical fields, regardless of political, economic or social systems, The overcoming of main obstacles in the way of economic development of the developing countries, The acceleration of the economic growth of developing countries with a view to bridging the economic gap between developing and developed countries, The protection, preservation and enhancement of the environment, Mindful of the need to establish and maintain a just and equitable economic and social order through: The achievement of more rational and equitable international economic relations and the encouragement of structural changes in the world economy, The creation of conditions which permit the further expansion of trade and intensification of economic co-operation among all nations, The strengthening of the economic independence of developing countries, The establishment and promotion of international economic relations, taking into account the agreed differences in development of the developing countries and their specific needs, Determined to promote collective economic security for development, in particular of the developing countries, with strict respect for the sovereign equality of each State and through the co-operation of the entire international community, Considering that genuine co-operation among States, based on joint consideration of and concerted action regarding international economic problems, is essential for fulfilling the international community's common desire to achieve a just and rational development of all parts of the world. Stressing the importance of ensuring appropriate conditions for the conduct of normal economic relations among all States, irrespective of differences in social and economic systems, and for the full respect of the rights of all peoples, as well as strengthening instruments of international economic co-operation as a means for the consolidation of peace for the benefit of all. Convinced of the need to develop a system of international economic relations on the basis of sovereign equality, mutual and equitable benefit and the close interrelationship of the interests of all States, Reiterating that the responsibility for the development of every country rests primarily upon itself but that concomitant and effective international cooperation is an essential factor for the full achievement of its own development goals. Firmly convinced of the urgent need to evolve a substantially improved system of international economic relations, Solemnly adopts the present Charter of Economic Rights and Duties of States". (Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a29r3281.htm>>. (grifo nosso)

esforços internacionais é essencial para alcançar um desenvolvimento justo e racional em todas as partes do globo.

3. A busca de cooperação para o desenvolvimento sustentável

O NAM empunha a bandeira do desenvolvimento sustentável e endossa as *Millenium Development Goals* (MDGs) da ONU, até porque muitos dos membros do NAM também o são da Organização. Os países não alinhados denunciam que a comunidade internacional, em que pese ter enunciado tais direitos e metas, por conta das submissões aos interesses dos blocos de poder, não logrou êxito – pela carência de interesse hegemônico – em criar condições propícias para o desenvolvimento. A falta de democracia na agenda financeira internacional tem sido explorada como um fato de inibição do pleno e real desenvolvimento no mundo¹⁷. No contexto do NAM foi adotada, em 2010, a *Manila Declaration and Programme of Action on Interfaith Dialogue and Cooperation for Peace and Development*, que sublinha:

Reaffirming the inextricable nexus between development, peace and security and the promotion and protection of all human rights which are universal, indivisible, interdependent and interrelated and must all be treated in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis, bearing in mind that human rights issues must be addressed within the global context

¹⁷ Cf. "The current international crisis shows that international financial institutions leadership is not delivering sustainable development. Fragilities of the international system and so-called development paradigms now are evident. New policies' frameworks are needed to ensure a more equal and fair income distribution around the world, and the solution will not come from the top". ALEMANY, Cecilia. Introduction: Women's rights organizations' positions on conditionalities and Aid Effectiveness. In: ALEMANY, Cecilia; DEDE, Graciela. *Conditionalities undermine the Right to Development: an analysis based on a Women's and Human Rights perspective*. Toronto: Association for Women's Rights in development (AWID), 2008. p. 7.

*through a constructive, dialogue-based approach and with objectivity, impartiality, non-selectivity and transparency as the guiding principles, taking into account the political, historical, social, religious and cultural particularities of each country; [...] Underlining that the process of globalization constitutes a powerful and dynamic force which should be harnessed for the benefit, development and prosperity of all countries, without any exclusion, and recognizing that respect for cultural and religious diversity in an increasingly globalizing world enriches national identity, contributes to regional and international cooperation, promotes dialogue among civilizations and helps create an environment conducive to the promotion of a culture of peace, human rights and human dignity [...]*¹⁸.

Para além dos países não alinhados, diversos outros movimentos representativos de interesses não hegemônicos se somaram – e se somam – na criação de metas de desenvolvimento internacionalmente acordadas, pautadas na cooperação internacional que propiciem, sobretudo, o reconhecimento de questões cruciais ao desenvolvimento – mirado em sua perspectiva holística – como igualdade de gênero¹⁹ e o

¹⁸ Disponível em: <http://espana.cubanoal.cu/ingles/03Otras_Reuniones/2010/DeclaraciondeManila.pdf>.

¹⁹ Cf. "The Aid Effectiveness agenda and practices should be aligned with internationally agreed development goals. Human Rights, gender equality, and environmental sustainability must be recognized as development standards and commitments". E "[...] more needs to happen to address the national, international and systemic challenges of financing development spawned by an environment of intensified and unregulated trade and financial liberalization processes that often Several women's organizations defined the Aid Effectiveness agenda as a political agenda and an opportunity to discuss broader development effectiveness and the connections between development, Human Rights and gender equality. An analysis based on a Women's and Human Rights perspective bear unpredictable negative consequences for productivity, growth, employment, poverty eradication and income distribution goals. The current financial, food and climate change crises are stark realities in a volatile environment marked by confusing market competition processes. A gender analysis raises further

desenvolvimento sustentável. Destaca Flávia Piovesan que a maior parte dos países membros da ONU suporta a adoção de um Tratado na matéria:

Os países em desenvolvimento, no entanto, enfatizam que a maioria dos Estados membros da Assembleia Geral da ONU é favorável à adoção de um instrumento com força jurídica vinculante – o que fortaleceria a dimensão internacional do direito ao desenvolvimento. Argumentam que um instrumento vinculante representaria a cristalização e consolidação de um regime jurídico de direitos aplicável ao direito ao desenvolvimento, adicionando que na história de afirmação dos direitos humanos no plano internacional o primeiro passo de proteção envolve a adoção de uma declaração e posteriormente a adoção de um tratado – o que aprimora o grau de proteção jurídica do direito²⁰.

Os países em desenvolvimento buscam não apenas colocar o direito ao desenvolvimento no centro do palco dos debates internacionais, mas também inserir neles seu colorido substancial próprio. O modo pelo qual os processos de desenvolvimento tem se desenvolvido na arena global hoje, liderados, designadamente, pelas condicionais impostas pelos países fornecedores de recursos e de ajuda, impõe condicionantes que não atendem verdadeiramente ao desenvolvimento dos países recipientes. Eis aí a importância de um parâmetro normativo internacional

questions on the connection of these trends and volatilities to (a) women's wages, employment and unpaid labor, (b) state of social reproductive and social protection capacities, resources and services, and (c) within-country and withinhousehold sharing of financial risks and shocks". ALEMANY, Cecilia. Op. cit., p.9/10.

²⁰ PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 144.

vinculante para disciplinar o tema que hoje fica nas mãos do sistema financeiro internacional que beneplacita o poder e a titularidade do capital.

É justamente da força econômica hegemônica internacional que derivam as principais vozes opositoras à adoção de um parâmetro internacional *binding* sobre o tema do desenvolvimento. Os países desenvolvidos e grandes doadores – congregados na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD)²¹ – opuseram-se à proposta relativa à Convenção²². Acerca do movimento oposicionista registra Flávia Piovesan:

Canadá, União Europeia e Austrália expressam sua resistência e oposição à proposta. Note-se que 53 Estados votaram contra a proposta relativa à Convenção, incluindo, sobretudo os países

²¹ A Declaração de Paris de 2005 liderada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organization for Economic Cooperation and Development - OCDE) e subscrita por mais de cem países estabelece: "it is now the norm for aid recipients to forge their own national development strategies with their parliaments and electorates (**ownership**); for donors to support these strategies (**alignment**) and work to streamline their efforts in-country (**harmonization**); for development policies to be directed to achieving clear goals and for progress towards these goals to be monitored (**results**); and for donors and recipients alike to be jointly responsible for achieving these goals (**mutual accountability**)" (Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/parisdeclarationandacraagendaforaction.htm#Paris>>. (grifos no original)

²² Acerca desses movimentos opositores anota Laurie-Hélène Piron: "States have the primary responsibility for realizing the right to development (RTD). This requires good governance at the national level. There is also an international dimension to the RTD, in particular the role of the International Financial Institutions (IFIs), but it should not be over-emphasized at the expense of the national dimension. The RTD does not consist in an obligation to provide assistance, nor in a right held by states against other states. It would be more appropriate to discuss the international dimension of the RTD in development fora". PIRON, Laurie-Hélène. Op. cit., p. 19.

desenvolvidos (todos os membros da OECD), cujo empenho mostra-se essencial à cooperação internacional²³.

Tendo em vista essa tensão latente o *Human Rights Council* da ONU, em sua Resolução 4/4, delegou ao grupo de trabalho especial sobre o direito ao desenvolvimento e à força-tarefa especial sobre a matéria as reflexões acerca dessas *guidelines* que pautariam um eventual documento internacional vinculante²⁴. A “desnecessária politização do tema”²⁵, entretanto, não corroborou para que se alcançasse o processo colaborativo e engajado sobre o tema, que ainda se encontra polarizado entre os interesses dos países desenvolvidos, que não querem comprometer-se,

²³ PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 144.

²⁴ "The Human Rights Council [...] in particular the urgent need to make the right to development a reality for everyone [...] That, upon completion of the above phases, the Working Group will take appropriate steps for ensuring respect for and practical application of these standards, which could take various forms, including guidelines on the implementation of the right to development, and evolve into a basis for consideration of an international legal standard of a binding nature, through a collaborative process of engagement". (Disponível em: <ap.ohchr.org/.../resolutions/A-HRC-RES-4-4.doc>. Acerca deste mandato aclara Marks: "Only if at the end of this process it is decided, 'through a collaborative process of engagement,' to move toward a treaty, then the guidelines or criteria would be rewritten as treaty standards. If a group of states does not wish to engage collaboratively in this process, which is the case of the US, the EU, Japan, Australia, and Canada now, then other forms would be explored to implement para. 1(d) of Human Rights Council Resolution 4/4". (MARKS, Stephen P. *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008. p. 12).

²⁵ "The promotion of the RTD is served by removing this unnecessary politicization from the study of the legal issues involved in considering a convention on the RTD. It is more useful to consider whether and to what extent the means and methods of international law could be applied in a variety of ways, including an eventual treaty standard if and when the political climate is more conducive to such an undertaking". Ibid, p. 14.

sobretudo em épocas de crises econômicas – com o desenvolvimento alheio, e daqueles em desenvolvimento, que conclamam o maior engajamento da comunidade internacional na realização do desenvolvimento²⁶.

O potencial emancipador que o direito ao desenvolvimento carrega consigo demanda que suas implicações sejam levadas a sério pela comunidade internacional, não mais como benesses do sistema econômico-financeiro internacional, mas como obrigações vinculantes que importam na assunção de responsabilidades compartilhadas para a democratização do bem-estar mundial. Soma-se a esse viés a voz de Flávia Piovesan, para quem: “É essencial que a cooperação internacional seja concebida não como mera caridade ou generosidade, mas como solidariedade, no marco do princípio de responsabilidades compartilhadas (*shared responsibilities*) na ordem global”²⁷.

É a transição da possibilidade de auxílio ao dever de auxílio que se busca com a adoção de uma Convenção sobre o tema²⁸. Do mesmo modo que o Direito Internacional

²⁶ Flávia Piovesan traduz as vozes desses países: "Argumentam que um instrumento vinculante representaria a cristalização e consolidação de um regime jurídico de direitos aplicável ao direito ao desenvolvimento, adicionando que na história de afirmação dos direitos humanos no plano internacional o primeiro passo de proteção envolve a adoção de uma declaração e posteriormente a adoção de um tratado – o que aprimora o grau de proteção jurídica do direito. Acrescentam que a existência de um tratado internacional pode ter ainda um elevado impacto no âmbito doméstico propiciando uma especial oportunidade para a fixação de parâmetros para a implementação do direito" Cf. PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p.144/145.

²⁷ Ibid, p. 150.

²⁸ Cf. "These articulations provide that the dominant members of the international community of states, or, in the words of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), 'all those in a position to assist,' have not only a role but also a responsibility in contributing to the immediate realization of the minimum essential level of socio-economic rights globally" (SALOMON, Margot E. Legal Cosmopolitanism and the Normative Contribution of the Right to Development. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of*

pós-48 conduz ao fim da era em que a maneira pela qual os Estados tratavam seus cidadãos era um assunto de jurisdição doméstica, do ponto de vista lógico, implica também o dever de a comunidade internacional – por seu legítimo interesse na temática – assumir seu papel nesse contexto.

Diante desse antagonismo e resistências, o debate sobre a adoção de um Tratado sobre o Direito Humano ao Desenvolvimento está em pauta, contudo, ainda aberto e não se pode, a essa altura, precisar como a composição internacional de forças atuará a esse respeito²⁹. É, sem dúvida, importante o reforço normativo do tema, embora já se reconheça a importância do marco declaratório atual³⁰. A Declaração³¹, como entrevisto, é um importante passo

International Law. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008. p. 19).

²⁹ Cf. "Right now it is an open question to what extent a treaty on the right to development would be integral part of the core human rights instruments of the United Nations along with ICCPR; ICESCR; CAT; CEDAW; CERD; CRC, the International Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers (1990), the International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance (2007), and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2007)". (SCHORLEMER, Sabine von. Op. cit., p. 36).

³⁰ Cf. "The RTD (Right to Development Declaration) remains, on all available indicators hitherto, an enormous platform of human rights and social activist struggles. A well-accented Draft framework RTDT (Right to Development Treaty) may even enhance this mission and cause" (BAXI, Upendra. Normative Content of a Treaty as Opposed to the Declaration on the Right to Development: Marginal Observations. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008. p. 51).

³¹ Cf. "A Declaração de 1986 sobre o Direito ao Desenvolvimento deve ser compreendida como um instrumento vivo e dinâmico (*dynamic and living instrument*) capaz de responder aos desafios lançados pela ordem contemporânea. A defesa do princípio da dignidade humana demanda prioridade e urgência na implementação do direito ao desenvolvimento e na realização de direitos, a fim de assegurar a toda pessoa o direito de exercer seu potencial humano de forma livre, autônoma e plena" (PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 152).

adiante, mas cumpre seguir na busca de uma ordem internacional comprometida com a justiça concreta³² e com a realização das liberdades e potencialidades humanas.

Posicionamentos em sentido contrário exoram ser a natureza dinâmica do direito ao desenvolvimento incompatível com a estrutura rígida de um tratado³³. O conteúdo complexo e multifacetado do direito ao desenvolvimento não colide com um maior reforço normativo, sendo o próprio texto de Declaração de 1986 um bom exemplar do que se argumenta. Ainda, tendo em vista o caráter geralmente amplo das provisões internacionais, somado ao fato da possibilidade emancipadora que o direito ao desenvolvimento traz, a dinamicidade do direito ao desenvolvimento está resguardada e seu texto normativo será completado com os contextos de seus intérpretes empoderados.

4. O direito ao desenvolvimento como *umbrella right* e a necessidade de cooperação

É certo que, conforme há muito entendeu Drummond, *os lírios não nascem das leis*, sabe-se que a simples emergência de um tratado internacional não alterará, por si só, esse quadro de coisas. Entretanto, a experiência interna-

³² Acerca da busca do justo, anota Xigen Wang: "*Justice should be shared by all the people collectively not individually, which is social justice or human justice, not individual justice*". (WANG, Xigen. On the Right to Sustainable Development: Foundation in Legal Philosophy and Legislative Proposals. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008. p. 43).

³³ Cumpre registrar: SCHORLEMER, Sabine von. Op. cit., p.38. Upendra Baxi corrobora com essa ordem de ideias: "*Further, the treaty form may carry the cost of arresting new directions in the development of the right to development*". (BAXI, Upendra. Op. cit., p. 49.)

cional, marcadamente em matéria de direitos econômicos e sociais, é apta a demonstrar que a fixação normativa das responsabilidades externas dos Estados tem cumprido uma importante função. Na voz de Salomon:

Obligations of international cooperation for socio-economic rights require something over and beyond obligations derived from the 'extraterritorial' reach of a human rights convention; they call for proactive steps through international cooperation in securing these rights globally, rather than obligations attached reactively, that is, based on the impact of a state's activities on the people in foreign countries³⁴.

Nesse sentido, sobressai a interconexão do direito ao desenvolvimento com as normas que disciplinam direitos e garantias econômicas e sociais, afinal, dentro da estrutura do *umbrella right* que é o direito ao desenvolvimento, o fortalecimento dos demais direitos é o seu próprio.

Ao mesmo tempo em que se faz necessária uma nova normatividade em termos de desenvolvimento humano, é certo que o robustecimento das estruturas já existentes é igualmente importante. Nesse influxo, Martin Scheinin advoga a realização do direito ao desenvolvimento nos tratados atualmente existentes; em suas palavras, é possível "*to strive for the realization of the right to development also under existing human rights treaties and through their monitor-*

³⁴ SALOMON, Margot E. *Global Responsibility for Human Rights*. New York: Oxford, 2007. p. 6. Não apenas no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais nota-se esse padrão, consoante Sabine Von Schorlemer: "*Given the enormous progress in, inter alia, the field of human rights law, international trade law, international criminal law, and international environmental law, we have to admit the high impact of normative action, provided that there is political will*". (Cf. SCHORLEMER, Sabine von. Normative Content of a Treaty as opposed to a Declaration on the Right to Development: A Commentary. Op. cit., p. 38).

ing mechanisms, provided that an interdependence-based and development-informed reading can be given to the treaties in question"³⁵. A fortificação do já existente e a luta pela criação de normas ainda mais fortes não são ações antagônicas e devem se somar para a promoção efetiva do direito humano ao desenvolvimento.

Para que esse fortalecimento tenha qualquer chance de sucesso faz-se mister a atuação solidária e coope-rada dos Estados e da comunidade internacional em sua totalidade. Fortalecer a cooperação internacional é fundamental ao desenvolvimento, eis aí razão adicional para a formulação de *hard law* que efetivamente comprometa os Estados com esse dever de solidariedade³⁶.

O atual texto da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento já demanda a adoção de medidas pelos Estados, no âmbito intra e interestatal, para permitir a plena realização do direito ao desenvolvimento e, consequentemente, a expansão dos processos de liberdades que as pessoas efetivamente desfrutam. Em que pese serem os Estados os primeiros responsáveis nesta tarefa, a cooperação internacional emerge como *conditio sine qua non* à realização do direito ao desenvolvimento.

³⁵ SCHEININ, Martin. Advocating the right to development through complaint procedures under human rights treaties. In: ANDREASSEN, Bard; MARKS, Stephen. *Development as a Human Right*. Antwerp/Oxford/Portland: Intersentia, 2010. p. 339.

³⁶ Os números que espelham essa realidade não deixam dúvidas: "Atualmente, cerca de 80% da população mundial vive em países em desenvolvimento. Dois deles – Índia e China – totalizam quase um 1/3 da população mundial. Contudo, os 15% mais ricos concentram 85% da renda mundial, enquanto que os 85% mais pobres concentram apenas 15%, sendo a pobreza a principal *causa mortis* do mundo. Instaura-se um círculo vicioso em que a desigualdade econômica fomenta a desigualdade política no exercício do poder no plano internacional e vice-versa" (Cf. PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 150).

Convém rememorar a disciplina do artigo 4º da Declaração que pauta o dever dos Estados-partes de adotar medidas, individual e coletivamente, a fim de fomentar políticas de desenvolvimento internacional, sobretudo em relação aos países em desenvolvimento. Acerca do tema assegura Claudia Perrone-Moisés que “o desenvolvimento de qualquer país depende hoje, mais do que nunca, do plano internacional”³⁷ porque “o crescente reconhecimento da interdependência das sociedades, devido a contatos transnacionais, leva à necessidade de uma aproximação global dos problemas ligados ao desenvolvimento”³⁸.

Essa inexorável cooperação no que toca ao direito ao desenvolvimento humano acaba por refletir a repartição mais equitativa de parâmetros mínimos de vida em escala global. Não se pode, com base nesta óptica solidária, permitir que uma pequena parcela da população mundial prossiga construindo sua riqueza com base na pobreza de muitos – rememorando a expressão de Mohamed Bedjaoui³⁹. Um Tratado possibilitaria o monitoramento e a prestação de contas dessas obrigações que figurariam num plano jurídico mais sólido.

Dentro dessas obrigações de solidariedade residiria – em relação aos países mais pobres e em desenvolvi-

³⁷ PERRONE-MOISÉS, Claudia. Direito humanos e desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas. In: AMARAL JR., Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Claudia. *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 1999. p. 191.

³⁸ Ibid.

³⁹ BEDJAOUI, Mohammed. The Right to Development. In: Id. (Org.). *International Law: achievements and prospects*. Paris/Dordrecht: Unesco e Martinus Nijhoff Publishers, 1991. p.1182. Soma-se a este o clamor de Thomas W. Pogge: “A atual apropriação da riqueza de nosso planeta é muito desigual. As classes economicamente favorecidas utilizam muitíssimo mais os recursos mundiais, e o fazem de forma unilateral, sem dar qualquer compensação às classes menos favorecidas por seu consumo desproporcional”. (Cf. POGGE, Thomas. Para erradicar a pobreza sistêmica: em defesa de um Dividendo dos Recursos Globais. *Sur Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 6, 2007, p. 142).

mento – a alocação de recursos por meio de fundos⁴⁰ que propiciem a todos os indivíduos uma vida em condições mínimas de dignidade. Tal se faz mister para tornar possível nessas localidades o direito humano ao desenvolvimento e que as pessoas possam efetivamente defender e realizar seus interesses básicos.

Esse aporte financeiro mínimo é fundamental para que as pessoas sejam libertadas de cativos aprisionados da dignidade e de outras relações de sujeição – o que é incompatível com desenvolvimento humano.

Retomando as balizas do *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, Flávia Piovesan aponta ser “fundamental que os países desenvolvidos invistam 0.7% de seu Produto Interno Bruto em um ‘*Vulnerability Fund*’ para socorrer os países em desenvolvimento”. O texto final da Conferência de Monterrey sobre Financiamento do Desenvolvimento salientava, em 2002, essa necessidade de cooperação:

Mobilizing and increasing the effective use of financial resources and achieving the national and international economic conditions needed to fulfill internationally agreed development goals, including those contained in the Millennium Declaration, to eliminate poverty, improve

⁴⁰ Nesse contexto, vem a criação cogente de um "dividendo de recursos globais (DRG)", como proposto por Thomas Pogge. E elucida: "os Estados e seus cidadãos e governos não devem ter plenos direitos de propriedade em relação aos recursos naturais de seus territórios, e que se pode exigir deles que partilhem uma pequena parte do valor de qualquer recurso que decidam utilizar ou vender". Prossegue o autor: "A proposta do DRG destina-se a mostrar que há modos alternativos factíveis de organizar nossa ordem econômica global, que a escolha entre essas alternativas faz uma diferença substancial para a quantidade de miséria que há em todo o mundo e que há razões morais de peso para fazer essa escolha a fim de minimizar a pobreza". (Ibid, p. 144).

*social conditions and raise living standards, and protect our environment, will be our first step to ensuring that the twenty-first century becomes the century of development for all*⁴¹.

A ausência, entretanto, de *binding obligations* levou, até a presente data a não satisfação dos compromissos assumidos na Conferência de Monterrey. À luz dessas frustrações, a necessidade de obrigações cogentes e organismos de monitoramento para acompanhar seu cumprimento avultam ainda mais evidentes em matéria de cooperação internacional.

Emerge, diante disso, dever de ação da comunidade internacional em face das garantias mínimas deste direito ao desenvolvimento como uma obrigação *erga omnes* a exigir verdadeiro protagonismo e solidariedade da sociedade internacional diante da massiva violação de direitos humanos que a pobreza extrema representa atualmente.

O sentido dessa responsabilidade cooperada deve ser densificado com a caracterização de um verdadeiro

⁴¹ Registra o documento: "Official development assistance (ODA) plays an essential role as a complement to other sources of financing for development, especially in those countries with the least capacity to attract private direct investment. ODA can help a country to reach adequate levels of domestic resource mobilization over an appropriate time horizon, while human capital, productive and export capacities are enhanced. ODA can be critical for improving the environment for private sector activity and can thus pave the way for robust growth. ODA is also a crucial instrument for supporting education, health, public infrastructure development, agriculture and rural development, and to enhance food security. For many countries in Africa, least developed countries, small island developing States and landlocked developing countries, ODA is still the largest source of external financing and is critical to the achievement of the development goals and targets of the Millennium Declaration and other internationally agreed development targets". (Disponível em: <<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>>).

Estado de Democrático de Direito internacional⁴². Na cena internacional atual, poderosos atores não estatais e organizações econômicas internacionais regem mercados mundiais, sem qualquer preocupação com a justiça internacional. Essa circunstância agrava-se diante da capacidade limitada dos Estados mais pobres de decidir autonomamente as suas políticas econômicas e sociais⁴³.

A comunidade internacional – aqui entrevista tanto como Estados que a compõem quanto pelas Organizações Internacionais e demais atores que desempenham poderosos papéis nesse cenário – deve assumir um papel proativo para a mudança desse cenário. Foi nessa ambiência que, já na sua segunda sessão de trabalhos, o *working group* da ONU sobre o direito ao desenvolvimento demonstrou a necessidade de se estender as tarefas do direito ao desenvolvi-

⁴² Cf. "While developing countries have become increasingly assertive in global forums such as the World Trade Organization (WTO) and the international finance institutions (IFIs), there have been no systemic reforms in global institutions, with the exception of the emergence of the G-20. A number of other areas of structural reform in global governance are needed to create a more democratic process. Recommendations of the Stiglitz Commission on the global financial and economic architecture presented to the United Nations General Assembly in June 2009 should be pursued. Quantitative goals could be set for indicators such as voting shares in the Bretton Woods institutions". (FUKUDA-PARR, Sakiko. *Recapturing the Narrative of International Development*. UNRISD Research Paper, n. 5, 2012, p. 8).

⁴³ Cf. "The significance and interpretation of this responsibility is today informed by three central factors: 1) the impact on human rights derived of powerful actors external to the developing state advancing rules governing world markets that are widely criticized for being inequitable; 2) the pervasive influence of international economic organizations that continue to espouse neoliberalism (or its more recent variant), and 3) the corresponding reduction in domestic autonomy that limits the ability of states – particularly poor and less influential states – to decide independently their own economic and social policies". (SALOMON, Margot E. *Legal Cosmopolitanism and the Normative Contribution of the Right to Development*. Op. cit., p. 20).

mento à sociedade civil e aos poderes privados⁴⁴. No mesmo sentido aponta Arjun Sengupta em seu terceiro *report* na qualidade de *independent expert on the right to development*:

*the realization of the right to development the obligation to facilitate the rights-holder's realizing of their claims falls not only on States nationally and internationally, but on international institutions, on the civil society, and on any body in the civil society in a position to help*⁴⁵.

Os demais atores envolvidos na cena internacional também estão sujeitos à *international rule of law* e seus desdobramentos, pois a cooperação internacional não deve se resumir apenas aos Estados. A Declaração de 1986, em que pese ser estatocêntrica, reconhece, no seu artigo 3º antes enfocado, que a responsabilidade primária pelo desenvolvimento pesa sobre os Estados. A escolha do termo primá-

⁴⁴ No original: "Some delegations highlighted the essential role of civil society in the implementation of the right to development. Some delegations attempted a classification of civil society. For example, one delegation included non-governmental organizations, community groups, Church groups, trade unions and the private sector within the term civil society. Another delegation noted that a definition of civil society was still in its infant stages. The representative said that for many, civil society referred to non-governmental organizations that were often seen as being in opposition to Government. Yet civil society should be seen as the very foundation of the State. Another delegation encouraged rigor in defining civil society and warned against simplistic views or definitions that assumed that all actions of civil society were necessarily beneficial to development" (Cf. DEMBRI, Mohammed-Salah. *Report of the Open-Ended Working Group on the Right to Development*. First and Second Sessions. E/CN.4/2001/26. 20 March 2001. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/119/40/PDF/G0111940.pdf?OpenElement>>.

⁴⁵ SENGUPTA, Arjun. *Third report of the independent expert on the right to development*. E/CN.4/2001/WG.18/2, 29 jan. 2001, parágrafo 25. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/c98c8f2dcb713ff4c12569dc0058c5c2?OpenDocument>>.

ria, segundo Bard Andreassen, demonstra a existência de obrigações secundárias ou inferiores de outros agentes na realização do desenvolvimento⁴⁶.

Os indivíduos e as entidades privadas devem ser também chamados às suas responsabilidades, especialmente os “grandes beneficiários do processo de globalização”⁴⁷. É fundamental congregar o setor privado – sobretudo aquele com grande poder econômico – na responsabilidade pela promoção dos direitos humanos. Abre-se, assim, o campo para a chamada eficácia horizontal dos direitos humanos⁴⁸ ou, como quer

⁴⁶ *"The Declaration on the right to Development asserts that the state had the primary responsibility for the creation of national and international conditions favorable for the realization of the right to development (Article 3). The Declaration applies a conventional state-centered human rights instruments language. However, the use of the term primary indicates that there are 'secondary' or other 'lower order' responsibilities for the implementation of the right to development. In other words, there is a scope for further specifications of human right responsibilities of non-state actors, both as perfect (specified) or imperfect (unspecified) [...]". (ANDREASSEN, Bard. Development and the Human Rights Responsibilities of Non-State Actors. In: ANDREASSEN, Bard; MARKS, Stephen. Development as a Human Right. Antwerp/Oxford/Portland: Intersentia, 2010. p. 157/158).*

⁴⁷ Eis o impactante dado trazido pela autora: "das 100 (cem) maiores economias mundiais, 51 (cinquenta e uma) são empresas multinacionais e 49 (quarenta e nove) são Estados nacionais". (PIOVESAN, Flávia. Op. cit., p. 150).

⁴⁸ É o que ensina Cançado Trindade: "Embora as relações jurídicas reguladas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos sejam sobretudo as que contrapõem os indivíduos como seres humanos ao poder público, nestas não se exaure a aplicação do mencionado corpus juris de proteção. Dada a diversificação das fontes (inclusive as não-identificadas) de violações dos direitos humanos – outro grande desafio contemporâneo, – o raio de ação do Direito Internacional dos Direitos Humanos se estende também à proteção contra terceiros (grupos clandestinos, paramilitares, grupos detentores do poder econômico, dentre outros) – configurando-se o *Drittwirkung*; nesta hipótese, pode-se comprometer a responsabilidade do Estado por

Koen De Feyter, "*a multi-stakeholder agreement on the right to development*"⁴⁹.

Conclusão

Convém, assim, à luz dessas novas responsabilidades estatais e extraestatais⁵⁰, ressaltar nesse aspecto a interligação entre os dois polos de reflexão eleitos nesse capítulo. A adoção de um novo instrumento, sobretudo vinculante, acerca do direito humano ao desenvolvimento, poderia abarcar esses novos sujeitos passivos das obrigações em relação ao direito ao desenvolvimento. Para além do *approach* multidimensional, contido no texto declaratório no que toca à substância do direito ao desenvolvimento, este novel

omissão (a responsabilidade internacional objetiva)". (CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI*. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/esp/407490%20cancado%20trindade%20OEA%20CJI%20%20.def.pdf>>.

⁴⁹ DE FEYTER, Koen. A Multi-Stakeholder Agreement on the Right to Development. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008. p. 97-104.

⁵⁰ Acresce Bard Andreassen que inclusive a responsabilidade dos Estados deve ser revisitada à luz desses atores não estatais: "*In the foreseeable future, the state will remain the key agent of human rights enforcement. But in contemporary globalization the state, as a key actor in development and the prime duty-holding party for rights assurance under international law, has a duty to ensure that powerful economic actors exhibit corporate behavior that does not abuse fundamental rights and freedoms as enshrined in international law. Perhaps, more urgently than ever, states have a responsibility to find new ways – voluntary or enforceable by the law – to control the potentially exploitative and harmful power of national and international economic actors. At the end of the day, this implies upholding the human rights vision of protecting people's welfare, freedom, and agency from new social and economic threats caused by contemporary globalization*". Cf. ANDREASSEN, Bard. Op. cit., p. 173.

documento poderia congrega o viés das responsabilidades múltiplas que se abrem com o desenvolvimento.

São essas algumas das muitas sendas no porvir do fortalecimento do direito humano ao desenvolvimento no âmbito global. Em que pese sua multiplicidade, todas apontam ao mesmo norte, qual seja: à luz do princípio geral do Direito Internacional de proteção dos direitos humanos, a ordem internacional deve ser trazida às suas responsabilidades e não manter postura de conivência irresponsável com a miséria existente no mundo.

Referências

ALEMANY, Cecilia. Introduction: Women's rights organizations' positions on conditionalities and Aid Effectiveness. In: ALEMANY, Cecilia; DEDE, Graciela. *Conditionalities undermine the Right to Development: an analysis based on a Women's and Human Rights perspective*. Toronto: Association for Women's Rights in development (AWID). p. 7-26, 2008.

ANDREASSEN, Bard. Development and the Human Rights Responsibilities of Non-State Actors. In: ANDREASSEN, Bard; MARKS, Stephen. *Development as a Human Right*. Antwerp/Oxford/Portland: Intersentia. p. 149-174, 2010.

BAXI, Upendra. Normative Content of a Treaty as Opposed to the Declaration on the Right to Development: Marginal Observations. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung. p. 47 -51, 2008.

BEDJAOUI, Mohammed. The Right to Development. In: Id. (Org.). *International Law: achievements and prospects*. Paris/Dordrecht: Unesco e Martinus Nijhoff Publishers. p. 1-22, 1991.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI*. Documento online. s/d.

DEFEYTER, Koen. A Multi-Stakeholder Agreement on the Right to Development. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung. p. 97-104, 2008.

DEMBRI, Mohammed-Salah. *Report of the Open-Ended Working Group on the Right to Development*. First and Second Sessions. E/CN.4/2001/26. 20 March 2001.

FACHIN, Melina Girardi. *Direito Humano ao Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Recapturing the Narrative of International Development. *UNRISD Research Paper*, n. 5, 26 p., 2012.

GRANT, Cedric. Equity in International Relations: a Third World Perspective. *International Affairs*, v. 71, n. 3, p. 567-587, 1995.

KIRCHMEIER, Felix. Foreword. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung. p. 7-8, 2008.

LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento e direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MARKS, Stephen P. *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008.

PERRONE-MOISÉS, Claudia. Direito humanos e desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas. In: AMARAL JR., Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Claudia. *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo: Edusp/Fapesp. p. 179-196, 1999.

PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIRON, Laurie-Hélène. *Right to Development Report: A Review of the Current State of the Debate for the Department for International Development*. UK: Overseas Development Institute, 2002.

POGGE, Thomas. Para erradicar a pobreza sistêmica: em defesa de um Dividendo dos Recursos Globais. *Sur Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 6, p. 142-166, 2007.

SALOMON, Margot E. Legal Cosmopolitanism and the Normative Contribution of the Right to Development. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung. p. 17-26, 2008.

_____. *Global Responsibility for Human Rights*. New York: Oxford, 2007.

SCHEININ, Martin. Advocating the right to development through complaint procedures under human rights treaties. In: ANDREASSEN, Bard; MARKS, Stephen. *Development as a Human Right*. Antwerp/Oxford/Portland: Intersentia. p. 339-352, 2010.

SCHORLEMER, Sabine von. Normative Content of a Treaty as opposed to a Declaration on the Right to Development: A Commentary. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Genebra: Friedrich-Ebert-Stiftung. p. 33-38, 2008.

SENGUPTA, Arjun. Preface. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung. p. 8-11, , 2008.

_____. *Third report of the independent expert on the right to development*. E/CN.4/2001/WG.18/2, 29 jan. 2001.

TREVES, Tulio. Customary International Law. In: WOLFRUM, Rüdiger (Ed.). *Max Plank Encyclopedia of Public International Law*. Online Version. Oxford/New York: Oxford University Press, 2012.

WANG, Xigen. On the Right to Sustainable Development: Foundation in Legal Philosophy and Legislative Proposals. In: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The role of International Law*. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung. p. 39-46, 2008.

A ONU e o Direito ao Desenvolvimento

Silvia Menicucci de O. S. Apolinário*

À medida que o desenvolvimento se torna imperativo, enfrentamos a necessidade de conferir novo sentido ao mundo. A reflexão sobre o desenvolvimento constitui, assim, o desafio intelectual mais importante dos próximos anos. Boutros Boutros-Ghali.

Introdução

Nas décadas de 1960 e 1970, os países em desenvolvimento questionaram as instituições internacionais, com fundamento na busca por uma nova ordem internacional econômica (NOIE) e na resistência à arquitetura internacional econômica, então moldurada pelas instituições de Bretton Woods e pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade* - GATT). Esse discurso gerou também consequências no campo dos direitos humanos. Na mesma época, a abordagem estrutural alargou o panorama de consideração das violações de direitos humanos, e a relação entre a NOIE, o desenvolvimento e a realização dos direitos humanos foi reconhecida, abrindo o caminho para a inserção do direito ao desenvolvimento na agenda de direitos humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), juntamente aos direitos dos povos¹.

* Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo. Professora Doutora no curso de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Especialista em Políticas e Indústria na Confederação Nacional da Indústria.

¹ APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. *Direito ao desenvolvimento: teorias e estratégias de implementação*. Tese de doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2006.

A discussão a respeito do direito ao desenvolvimento teve início no âmbito da Subcomissão para Promoção e Proteção de Direitos Humanos e da Comissão de Direitos Humanos na década de 1970, e se mantém nos dias atuais no Conselho de Direitos Humanos, que passou a substituir a Comissão em 2006. O direito ao desenvolvimento foi e é também discutido na Assembleia Geral, o principal órgão deliberativo da ONU. Ademais, a partir dos anos 80, diferentes mandatos foram criados para o Secretário-Geral, o Alto Comissariado de Direitos Humanos, a referida Subcomissão, bem como mecanismos extra convencionais específicos a respeito do direito ao desenvolvimento (grupos de trabalho, perito independente, equipe especial)² foram estabelecidos³.

A ONU foi, sem dúvida, o berço do direito ao desenvolvimento e de seu reconhecimento formal como um

² Os instrumentos relevantes e os diferentes mecanismos e mandatos relativos ao direito ao desenvolvimento no âmbito da ONU podem ser consultados em: UNITED NATIONS. Landmarks in the recognition of development as a human right - Chronology of major developments before and after the adoption of the UN Declaration on the Right to Development. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/Landmarksintherecognitionofdevelopmentasahumanright.aspx>>.

³ O direito ao desenvolvimento foi também reconhecido regionalmente na Carta da Organização dos Estados Americanos e, mais concretamente, na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Em 2009, a Comissão Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos reconheceu concretamente a violação do direito ao desenvolvimento de um grupo indígena (Endorois) no Quênia. [276/2003, *African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), Centre for Minority Rights Development (Kenya) & Minority Rights Group International on behalf of the Endorois Welfare Council v The Republic of Kenya* (2009)]. Sobre o caso, consultar: GILBERT, Jeremie. Indigenous Peoples' Human Rights in Africa: the Pragmatic Revolution of the African Commission on Human and Peoples' Rights. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 60, p. 254-270, 2011.

direito humano, ocorrido em 4 de dezembro de 1986, por meio da Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento (a “Declaração de 1986”), que assim o definiu no artigo 1º:

1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual todo ser humano e todos os povos estão facultados a participar em um desenvolvimento econômico, social, cultural e político, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser realizados, a contribuir a esse desenvolvimento, e a desfrutar do mesmo.
2. O direito humano ao desenvolvimento implica também a plena realização do direito dos povos à autodeterminação, que inclui, com sujeição às disposições pertinentes de ambos os pactos internacionais de direitos humanos, o exercício de seu direito inalienável à plena soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais⁴.

Importante destacar a relevância que o princípio de participação tem no conceito de desenvolvimento, tanto na esfera nacional como na internacional, na medida em que o artigo 1º se refere ao ser humano e aos povos⁵.

⁴ No preâmbulo da Declaração de 1986, o desenvolvimento foi definido como “um processo global econômico, social, cultural e político, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa e na justa distribuição dos benefícios dele resultantes”. UNITED. NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. Declaration on the Right to Development. Resolution 41/128, 1986. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/DeclarationRightDevelopment_en.pdf>.

⁵ A respeito da participação como importante componente do direito, cf.: PIOVESAN, Flávia. Active, free and meaningful participation in development. In: UNITED NATIONS. *Realizing the*

A Declaração de 1986 identificou ainda as ameaças que afetam o desenvolvimento dos povos e seres humanos, as quais englobam: (i) ameaças aos povos e aos seres humanos derivadas de situações, tais como as resultantes do *apartheid*, de todas as formas de racismo e discriminação racial, do colonialismo, do neocolonialismo, da dominação e da ocupação estrangeira, da agressão e da interferência estrangeira; (ii) ameaças à soberania nacional, à unidade nacional e à integridade territorial; (iii) ameaças de guerra e a recusa de reconhecer o direito fundamental dos povos à autodeterminação; (iv) ameaças à paz e à segurança internacionais, em especial relacionadas à política de armamentos; (v) a privação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; e (vi) as ameaças decorrentes da ordem internacional econômica.

As garantias a essas ameaças demandaram ou ainda demandam a criação ou a revisão de instituições em âmbito nacional e internacional, juntamente com a releitura das próprias ameaças após quase 30 anos de adoção da Declaração de 1986. Não obstante o passar dos anos, os debates mais recentes relativos às estratégias de implementação do direito ao desenvolvimento no âmbito da ONU têm se delineado pela oposição entre alguns países em desenvolvimento e países desenvolvidos, retomando algumas divergências do momento inicial de interface entre desenvolvimento e direitos humanos⁶.

Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development. New York and Geneva: United Nations, 2013. p. 103-108.

⁶ Para verificar os posicionamentos dos principais atores, consultar os últimos relatórios das reuniões do Grupo de Trabalho sobre Direito ao Desenvolvimento: A/HRC/27/45, 7 de julio de 2014, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo acerca de su 15º período de sesiones* (Ginebra, 12 a 16 de mayo de 2014), *Presidenta-Relatora Sra. Tamara Kunanayakam* (Sri Lanka); e A/HRC/24/37/Rev.1, 28 de noviembre de

Desse modo, é importante analisar como a ONU se tornou o principal foro de debate e construção do direito ao desenvolvimento, desde a década de 1970, que partiu de sua consideração como um direito do Estado, passou pelo seu reconhecimento como um direito humano e pela inclusão da sustentabilidade ambiental no seu escopo. O cenário pós adoção da Declaração de 1986 indica que avanços relativos à implementação esbarram em questões próprias de definição, o que exige previamente a análise das principais teorias do direito ao desenvolvimento⁷, para então considerar as propostas mais recentes de mensuração de implementação do direito ao desenvolvimento e de adoção de um tratado sobre esse direito humano. Tais objetivos, buscados neste artigo, foram estabelecidos com o intuito de contribuir para a resposta à questão persistente: Afinal, qual o valor agregado do direito ao desenvolvimento em relação aos outros direitos humanos, nos moldes como vem sendo desenvolvido no âmbito da ONU desde a adoção da Declaração de 1986⁸?

2013, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo acerca de su 14° período de sesiones* (Ginebra, 13 a 17 de mayo de 2013), *Presidenta-Relatora Sra. Tamara Kunanayakam (Sri Lanka)*. O relatório do 16° período de sessões ainda não está disponível, mas os documentos analisados nessa oportunidade podem ser acessados em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/16thSession.aspx>>

⁷ Para um relato histórico detalhado sobre o direito ao desenvolvimento, suas teorias e estratégias, consultar: APOLINARIO, Silvia Menicucci de O. S. Op. cit.

⁸ VANDENBOGAERDE, Arne. The right to development in international human rights law: a call for its dissolution. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, v. 31, n. 2, p. 187-209, 2013.

1. As Discussões Iniciais: A Teoria da Síntese e Suas Variações

A teoria da síntese surgiu concomitantemente à emergência da noção de direito ao desenvolvimento no âmbito internacional e se tornou marcante, principalmente em razão de sua utilização nos estudos iniciais da ONU no final da década de 1970⁹, que influenciaram grande parte da doutrina¹⁰, o debate interestatal, bem como os diferentes mandatos sobre direito ao desenvolvimento criados posteriormente¹¹.

⁹ A teoria da síntese foi adotada no relatório do Secretário-Geral da ONU a respeito das dimensões internacionais do direito ao desenvolvimento. UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *The international dimensions of the right to development as a human right in relation with other human rights based in international cooperation, including the right to peace, taking into account the requirements of the New International Economic Order and the fundamental needs*. Report of the Secretary-General. E/CN.4/1334. January 1979. parágrafo 78. A respeito do assunto, consultar: ALSTON, Philip. The right to development at the international level. In: DUPUY, René-Jean (Ed.). *The right to development at the international level. Workshop, The Hague, 1979*. Netherlands: Sijthoff & Noordhoff, 1980. p. 99-114.

¹⁰ A maioria das publicações das décadas de 1970 e 1980 a respeito do direito ao desenvolvimento preocupou-se em apoiar ou afastar a teoria da síntese. Cf. GROS ESPIELL, Héctor. The right to development as a human right. *Texas International Law Journal*, v. 16, p. 189, 205, 1981; Id. The right to development as a human right. In: CLAUDE, Richard P.; WESTON, Burns H. (Eds.). *Human rights in the world community. Issues and action*. 2. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1992, p. 174.

¹¹ De acordo com o perito indicado pela Subcomissão para analisar a natureza jurídica do direito ao desenvolvimento: "O direito ao desenvolvimento é um direito autônomo. Ele é uma composição de todos os outros direitos e liberdades, reconhecidos internacionalmente". Para o perito, o direito ao desenvolvimento implementa os princípios de independência, inter-relacionamento e igualdade dos direitos humanos. UNITED NATIONS. *The legal nature of the right to development and enhancement of its binding nature*. E/CN.4/Sub.2/2004/16, 2004.

M'Baye, um dos precursores teóricos do direito ao desenvolvimento, teve influente papel ao defender a noção de um direito *composite*, formado por direitos humanos e liberdades públicas, e que contribui para o fortalecimento da concepção dos direitos humanos como uma totalidade¹². Para M'Baye, o direito ao desenvolvimento tem como objetivo a qualidade de vida de cada ser humano em sua globalidade, levando em conta as escolhas e os recursos de cada nação, assistida pela solidariedade universal¹³.

O direito ao desenvolvimento foi então entendido como um “direito síntese”, ou seja, que engloba todos os direitos humanos existentes, com o objetivo primordial de promover e proteger o conjunto desses direitos, em âmbito nacional e internacional, de forma a aprofundar a indivisibilidade e a interdependência de todos os direitos humanos. Seus propugnadores tendem a considerar o direito ao desenvolvimento a partir da dimensão individual e ressaltar o elemento de cooperação internacional¹⁴.

Parte da doutrina faz referência direta aos artigos XXII e XXVIII da Declaração Universal de Direitos Huma-

¹² M'BAYE, Kéba. Introduction [to human rights and rights of people]. In: BEDJAOU, Mohammed (Ed.). *International law: achievements and prospects*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers; Paris: UNESCO, 1991. p. 1041-1058 ; Id. Le droit au développement. In: DUPUY, René-Jean (Ed.). *The right to development at the international level. Workshop, The Hague, 1979*. The Netherlands: Sijthoff & Noordhoff, 1980. p. 72-93.

¹³ Ibid, p. 76.

¹⁴ Cf. WITKOWSKA, Maria Magdalena K. The UN Declaration on the Right to Development in the light of its travaux préparatoires. In: DENTERS, Erik et al. (Eds.). *International law and development*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988. p. 383; SHELTON, Dinah. A response to Donnelly and Alston. *California Western International Law Journal*, v. 15, n. 3, p. 524-527, Summer 1985.

nos (DUDH)¹⁵, ou ainda ao dever de melhorar a qualidade de vida de todos os povos, previsto na Carta da ONU¹⁶. Os autores que relacionam o direito ao desenvolvimento à realização do artigo XXVIII da DUDH, em geral, ressaltam a cooperação internacional como uma obrigação dos Estados e entes não estatais, buscando a alteração ou a criação de uma nova ordem internacional e social.

Nesse sentido, Nanda considera o desenvolvimento do indivíduo como pré-requisito para o desenvolvimento das sociedades e da comunidade mundial. Por isso, o direito ao desenvolvimento deveria ser considerado como o direito de cada um a se beneficiar de uma ordem, que assegure que os direitos humanos sejam plenamente implementados, em conformidade com a disposição do artigo XXVIII da DUDH¹⁷. No mesmo sentido, Waart explica que: “O direito ao desenvolvimento [...] abrange o intitlamento dos indivíduos e povos a uma ordem internacional que promova uma justa e adequada realização dos direi-

¹⁵ Cf. AGGELEN, Johannes van. The consequences of brain drain for an effective realization of everyone's right to live. *Indian Journal of International Law: a Quarterly*, v. 26, n. 3-4, July-December 1986, p. 350 e 356.

¹⁶ Cf. GHANDI, M. Right to development as right to equal resources. In: CHOWDHURY, Shubrata R. et al. (Eds.). *The right to development in international law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992. p. 139; DESAI, Prabodh D. Right to development: improving the quality of life. In: CHOWDHURY, Shubrata R. et al. (Eds.). *The right to development in international law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1992. p. 31; BAGWATI, P. N. International aspects of the right to life, peace and development. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 19, 1990, p. 67.

¹⁷ NANDA, Ved P. Development as an emerging human right under international law. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 13, n. 2-3, Winter 1985, p. 178.

tos humanos universalmente reconhecidos”¹⁸. Ainda nessa perspectiva, Moisés observa que:

A indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos trazem como consequência a necessidade de os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais serem tratados sempre conjuntamente. O direito ao desenvolvimento pode ser considerado não como um direito à parte, mas como o direito que proporcionará os meios necessários para que se realizem os demais. Pode-se dizer que se trata de uma síntese de todos os direitos humanos, que tem como objetivo tornar concreto o art. XXVIII da Declaração Universal de Direitos do Homem, segundo o qual todo homem tem direito a uma ordem social e internacional em que todos os direitos e liberdades possam ser realizados¹⁹.

Também nessa linha, Bulajic afirma que o direito ao desenvolvimento é “um direito humano independente e um pré-requisito para o gozo de outros direitos”, ou seja, ele é o direito de acesso aos meios necessários para realizar os direitos humanos definidos nos instrumentos internacionais de direitos humanos²⁰. Partindo da mesma ideia, alguns

¹⁸ WAART, Paul J. I. M. Implementing the right to development: the perfection of democracy. In: CHOWDHURY, Shubrata R. et al. (Eds.). *The right to development in international law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992. p. 200.

¹⁹ MOISÉS, Cláudia P. Direitos humanos e desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas. In: AMARAL JR., Alberto do; MOISÉS, Cláudia P. (Orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, 1999. p. 192.

²⁰ BULAJIC, Milan. Principles of international development law: the right to development as an inalienable human right. In: DENTERS, Erik et al. (Eds.). *International law and development*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988. p. 359.

autores recorreram a denominações próprias, mas continuaram a considerar a realização de todos os direitos humanos como resultado final do direito ao desenvolvimento. Assim, Udombana define-o como o direito dos povos e de cada cidadão ao gozo de todos os direitos humanos - um *core right* (direito base), do qual todos os outros direitos derivam. É pré-condição de liberdade, progresso e justiça²¹. Sinkondo afirma que o direito ao desenvolvimento deve ser considerado como um “direito fator” por ter o potencial de estimular a realização de outros direitos humanos. Seria um direito de eficiência de outras normas jurídicas, levando em conta as condições de aplicação das normas jurídicas internacionais de direitos humanos pelos Estados²².

A relação entre a realização de todos os direitos humanos, as disposições dos artigos XXII e XXVIII da DUDH e os meios necessários para tanto permitem a exploração dos impactos do crescimento econômico e das políticas públicas em geral, incluindo políticas industriais e de comércio exterior, e da criação ou revisão de instituições, abarcando a cooperação internacional²³, que expande a noção de recursos para além do âmbito nacional. O perito independente da ONU sobre direito ao desenvolvimento,

²¹ UDOMBANA, Nsongurua J. The Third World and the right to development; agenda for the next millennium. *Human Rights Quarterly*, v. 22, n. 3, August 2000, p. 762.

²² SINKONDO, Marcel H. De la fonction juridique du droit au développement. *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, 68 année, n. 4, 1991, p. 277.

²³ Para autores vinculados à teoria da síntese, a cooperação internacional seria o maior diferencial do direito ao desenvolvimento em relação aos demais direitos humanos. Cf. ALSTON, Philip. The right to development at the international level. In: SATHIRATHAI, Surakiart; SNYDER, Frederick E. (Eds.). *Third World attitudes toward international law: an introduction*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987. p. 817-818.

Arjun Sengupta, seguiu por esse caminho ao trabalhar a relação entre direitos humanos e recursos para sua realização, por meio da figura matemática de um vetor, conforme se verificará adiante neste artigo.

Os opositores ao direito ao desenvolvimento indagam: Por que declarar um novo direito humano por meio de uma resolução da Assembleia Geral, que é carregada de dúvidas quanto a sua força vinculante, se os componentes do direito ao desenvolvimento - os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais - já são normas jurídicas internacionalmente reconhecidas, de caráter mandatório²⁴? Dessa pergunta, derivam-se pelo menos outras duas: O direito ao desenvolvimento seria realmente necessário no arcabouço dos direitos humanos, diante da existente perspectiva de indivisibilidade, interdependência e inter-relação desses direitos? A obrigação de cooperação internacional ou a noção de obrigações que transcendem a jurisdição nacional dos Estados, no âmbito dos direitos humanos, depende do direito ao desenvolvimento?

A busca de respostas a essas questões e da consequente superação das limitações trazidas pela teoria da síntese e sua imensa influência em como pensar o direito ao desenvolvimento vêm ainda desafiando os mandatos atuais e os debates interestatais na ONU quanto à implementação desse direito.

²⁴Donnelly, opositor à noção do direito ao desenvolvimento, argumenta que se o direito ao desenvolvimento é a soma dos direitos sociais, econômicos e culturais básicos do indivíduo (direito à alimentação, à educação etc.), ele deveria ser dividido nesses sub-direitos. Cf. DONNELLY, Jack. Third generation rights. In: BROLMANN, Catherine et al. (Eds.). *Peoples and minorities in international law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993. p. 147.

2. O perito independente: a teoria do processo especial de desenvolvimento

Em 1998, a Comissão de Direitos Humanos recomendou ao Conselho Econômico e Social o estabelecimento de um mecanismo de *follow-up*, formado por um grupo de trabalho e um perito independente, para tratar da promoção e da implementação do direito ao desenvolvimento²⁵. Foi no âmbito desse mecanismo (1998-2004), que a teoria do processo especial de desenvolvimento foi formulada pelo perito, Arjun Sengupta, que desenvolveu seu pensamento por meio da interpretação de elementos textuais da Declaração de 1986, com apoio na doutrina, em especial de Shue e Sen.

A teoria dos direitos básicos, nos termos propostos por Shue²⁶, foi mencionada por Sengupta como capaz de explicar o direito ao desenvolvimento por ser o gozo dos direitos básicos essencial à realização de todos os outros direitos²⁷. No entanto, isso não implica que o direito bási-

²⁵ Cf. E/CN.4/RES/1998/72, *The right to development*, 22 April 1998. O Conselho Econômico e Social endossou essa recomendação no mesmo ano. Cf. E/DEC/1998/269, *The right to development*, 30 July 1998.

²⁶ SHUE, Henry. *Basic rights: subsistence, affluence, and US foreign policy*. 2. ed. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 13-34; Id. *The interdependence of duties*. In: ALSTON, Philip; TOMASEVSKI, Katarina (Eds.). *The right to food. International studies in human rights*. Netherlands Institute of Human Rights (SIM): Martinus Nijhoff Publishers, 1984. p. 83-95.

²⁷ “É provavelmente muito melhor descrever o direito ao desenvolvimento como direito a um processo de desenvolvimento como um direito básico, no sentido em que Henry Shue utiliza essa expressão. Um direito básico é aquele cujo gozo é essencial para o gozo de todos os outros direitos. Um direito básico não é necessariamente superior ou preferível a outros direitos. Mas, se o ponto é que as pessoas deveriam ser capazes de gozar ou exercer outros direitos, os direitos básicos precisam ser estabelecidos de modo seguro antes

co seja mais valioso do que os outros direitos. O central é entender que sem o direito básico, o exercício dos outros direitos fica prejudicado. Há, na teoria de Shue, dois tipos de direitos básicos: os direitos à plena segurança física e os direitos à subsistência. Eles não são meios para o gozo ou a realização dos direitos; mas sim partes essenciais do exercício e da realização desses direitos. Sengupta não quis categorizar o direito ao desenvolvimento como um direito de segurança ou de subsistência, mas sim se aproveitar da noção de direito básico trazida por Shue.

Por sua vez, a teoria dos meta-direitos de Sen²⁸ também foi inspiração para o perito. Um meta-direito a x é um direito a alguma política $p(x)$ que ajudaria a tornar o direito a x realizável, e possui relevância particular para objetivos econômicos como a redução da pobreza e da fome. Por exemplo, o direito a estar livre de fome pode assumir diversos *status*. Assim, pode ser um direito institucional e concreto, em Estados que elaboram sistema de seguridade

que outros direitos possam ser assegurados. Além disso, quando um direito é genuinamente básico, qualquer tentativa de gozar qualquer outro direito, sacrificando o direito básico, seria literalmente um auto prejuízo, tirando o chão debaixo de si mesmo. O direito a um processo de desenvolvimento pode nesse sentido ser efetivamente descrito como um direito básico relativo a todos os outros direitos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Sem a realização do direito ao desenvolvimento, nenhum dos outros direitos pode ser gozado efetivamente e de forma sustentável". Cf. E/CN.4/2002/WG.18/6, Fifth report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta, submitted in accordance with Commission resolution 2002/69: frameworks for development cooperation and the right to development, note 4. (Quinto Relatório), 18 September 2002.

²⁸ SEN, Amartya K. The right not to be hungry. In: ALSTON, Philip; TOMASEVSKY, Katarina (Ed.). *International studies in human rights*. Netherlands; Institute of Human Rights (SIM): Martinus Nijhoff Publishers, 1984. p. 69-81.

social com prioridades específicas, ou pode ser um direito abstrato e de base em Estados nos quais tais direitos são reconhecidos sem um correspondente institucional e sem uma especificação concreta de prioridades. O meta-direito é, portanto, o direito a ter políticas determinadas que tornem um direito realizável. No caso do meta-direito, a justificação para demandas surgiria da ausência de políticas $p(x)$ e não da ausência da realização de x .

Sengupta recorre à linguagem seniana para explicar que as políticas aptas a produzir os resultados de realização de um direito humano podem ser exigidas pelos titulares de direitos como meta-direitos, o que torna os Estados responsáveis pela criação de garantias apropriadas para o caso de não adoção das políticas e a comunidade internacional responsável pela cooperação voltada à implementação dessas políticas. Marks²⁹ e Salomon³⁰ analisaram essa leitura do perito em termos de obrigação de conduta e obrigação de resultado, em que as primeiras refletiriam a lógica dos meta-direitos e seriam obrigações delineadas para maximizar a possibilidade de realizar o

²⁹ Cf. MARKS, Stephen. Obstacles to the right to development. *FXB Center Working Paper*, n. 17, 2003; Id. The human right to development: between rhetoric and reality. *Harvard Human Rights Journal*, n. 17, 2004; e ainda Id. The human rights framework for development: seven approaches. *FXB Center Working Paper*, n. 18, 2003.

³⁰ SALOMON, Margot; SENGUPTA, Arjun. *The right to development: obligations of States and the rights of minorities and indigenous peoples*. Issues paper. London: Minority Rights Group International, February 2003; SALOMON, Margot. The nature of a right: the right to a process in the right to development. In: DUCKETT, Chris (Ed.). *The right to development: reflections on the first four reports of the independent expert on the right to development, Dr. Arjun Sengupta*. Geneva: Franciscans International, 2003., p. 82-104.

direito ao desenvolvimento, devendo ser cumpridas por todas as partes envolvidas no processo.

Apoiado nesses fundamentos teóricos e na Declaração de 1986, o perito definiu o direito ao desenvolvimento como “o direito a um processo particular de desenvolvimento, do qual toda pessoa humana e todos os povos são titulares, e no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados”³¹. O processo implica o incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua ação e participação livre e significativa no desenvolvimento e na justa distribuição dos seus benefícios. A realização do processo deve assegurar igualdade de oportunidades para todos quanto ao acesso a recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, moradia, emprego, justa distribuição de renda, reformas sociais e econômicas apropriadas, erradicação de todas as injustiças sociais; e contar com o papel ativo das mulheres³².

A realização dos diferentes direitos pode ser o resultado de vários programas de políticas; entretanto, o

³¹ Cf. E/CN.4/1999/WG.18/2, *Study on the current state of progress in the implementation of the right to development, submitted by Mr. Arjun Sengupta, independent expert, pursuant to Commission resolution 1998/72 and General Assembly resolution 53/155* (Doravante: Primeiro relatório), 27 July 1999. A teoria de Sengupta, embora não explicitamente admitido, encontra similaridade com Head que conceituou desenvolvimento como “um processo voltado a melhorar as condições socioeconômicas e a contribuir para a dignidade humana”. Para este autor, o pré-requisito para o desenvolvimento seria o investimento de capital financeiro, capital humano e tecnologia. Cf. HEAD, Ivan L. *On a hinge of history: the mutual vulnerability of South and North*. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

³² Primeiro relatório.

direito a esses resultados é diferente do direito ao processo que os produz³³. Sengupta procurou afastar a teoria da síntese, argumentando que o direito ao desenvolvimento não é um direito *umbrella* ou a soma do conjunto de direitos humanos.³⁴ A diferença reside na introdução de outros componentes relacionados aos recursos, conferindo maior complexidade à análise.

O perito utiliza a figura de um *vetor* composto de diferentes elementos (direitos humanos e taxas de crescimento de recursos, tais como consumo *per capita*, renda *per capita*, emprego ou outro recurso técnico, financeiro ou institucional) para ilustrar o direito ao desenvolvimento e ressaltar a interdependência do processo³⁵. As duas principais características do vetor seriam: (i) a conformidade de realização de seus elementos com a abordagem de direitos humanos, ou seja, com transparência, responsabilidade, participação, não discriminação, igualdade e justiça; e (ii) a interdependência de seus elementos, sendo que a realização de um direito depende da realização dos outros elementos e

³³ O objeto do direito ao desenvolvimento seria, portanto, para o perito um processo particular de desenvolvimento que abrange o modo pelo qual os resultados do desenvolvimento são alcançados e os próprios resultados. O processo é um programa ou plano executado ao longo do tempo, com consistência, sustentabilidade e realização gradual das metas, que deve conduzir aos resultados estipulados. A noção de processo implica a interdependência de elementos, em termos de sequência relativa de eventos ou ações ou, ainda, uma interação de elementos que se relacionam uns com os outros, em que o valor de um elemento depende do valor de todos os demais. Cf. Primeiro relatório.

³⁴ Primeiro relatório.

³⁵ Uma análise sobre a ilustração matemática do vetor pode ser encontrada em: MARKS, Stephen P. The right to development in context. In: CENTER FOR DEVELOPMENT AND HUMAN RIGHTS. *The right to development: a primer*. New Delhi: Sage Publications, 2004. p. 31-33.

a realização sustentável de todos os direitos depende do crescimento dos recursos, que, por sua vez, depende da realização dos direitos humanos. As variáveis econômicas determinam a provisão dos recursos e também a estrutura espacial e temporal para a implementação dos direitos humanos. A interdependência demonstrada pela figura do vetor composto por direitos humanos e recursos ressalta, no entender do perito, o “valor agregado” do direito ao desenvolvimento aos outros direitos humanos.

O perito esclarece que a dimensão de crescimento de recursos é um objetivo e um meio, ou seja, tem papel substancial e instrumental, tal como todos os direitos humanos. É substancial porque resulta no aumento do consumo *per capita* e em melhores padrões de vida; e é instrumental porque permite a realização de outros objetivos de desenvolvimento e de direitos humanos³⁶. A justificativa jurídica de Sengupta para a inclusão do crescimento dos recursos no vetor que representa o direito ao desenvolvimento reside na linguagem dos pactos internacionais de direitos humanos e da Declaração de 1986, que se referem à melhora contínua do bem-estar ou das condições de vida. Sengupta afirma que o desenvolvimento humano não necessariamente decorre do crescimento dos recursos, no entanto, seguir uma abordagem de desenvolvimento baseada em direitos humanos, ignorando políticas de crescimento econômico, seria insuficiente³⁷. O direito ao desenvolvimento envolve

³⁶ Cf. E/CN.4/2001/WG.18/2, 2 Third report of the independent expert on the right to development, Mr. Arjun Sengupta, submitted in accordance with Commission resolution 2000/5, parágrafo 14. (Terceiro Relatório), January 2001.

³⁷ A realização de qualquer direito exige o aumento da disponibilidade de bens e serviços, e o acesso equitativo e não discriminatório a esses bens e serviços por meio da ação política e da provisão pública.

necessariamente o planejamento da realização interdependente de todos os direitos e do crescimento de recursos. Engloba o processo de realização gradual de todos os direitos humanos juntamente com o crescimento econômico baseado em uma abordagem de direitos humanos³⁸.

Para Sengupta, o direito ao desenvolvimento é uma “questão de modernização e de transformação institucional e tecnológica”, que eliminem as barreiras ao desenvolvimento ao longo do tempo. Desse modo, ele é dependente de recursos crescentes e do uso eficiente dos mesmos, o que envolve práticas fiscais, monetárias e comerciais apropriadas, mercado competitivo e expansão das oportunidades comerciais. Diante disso, a disciplina fiscal e monetária, o equilíbrio macroeconômico e a existência de mercados competitivos são importantes na implementação do direito ao desenvolvimento, sendo que as atividades econômicas devem gerar resultados mais equitativos para tornar possível o incremento na realização de todos os componentes do vetor representativo do direito ao desenvolvimento³⁹.

Para Sengupta, a disponibilidade e o acesso a bens e serviços são limitados pelos recursos do Estado, representados pelo seu Produto Interno Bruto (PIB), e dependem de políticas públicas, que exigem gastos públicos, que por sua vez dependem da renda pública que se relaciona ao PIB. Assim, considerar o crescimento como elemento do vetor seria uma forma de eliminar as restrições em termos de recursos que determinam as políticas públicas que organizam bens e serviços e tornam o gozo dos direitos humanos possível. As políticas públicas são obrigações dos titulares de deveres correlatos ao direito ao desenvolvimento. Para a representação matemática da lógica de Sengupta, Cf.: Quinto Relatório, parágrafo 7°.

³⁸ Quinto Relatório, parágrafo 7°.

³⁹ Cf. E/CN.4/2002/WG.18/2, *Fourth report of the independent expert on the right to development* (“Quarto Relatório”), 20 December 2001. O perito avança em sua teoria propondo a implementação de pactos para o desenvolvimento. Para entender essa estratégia de implementação do direito ao desenvolvimento, consultar: Primeiro Relatório, parágrafos 75-76; Terceiro Relatório, parágrafo 25.

Não houve, no âmbito da ONU, uma aceitação plena do direito ao desenvolvimento como direito a um processo ou desta concepção para sua implementação⁴⁰. A dificuldade reside no reconhecimento de um processo como direito *per se*. Algumas delegações afirmaram que o direito ao desenvolvimento é reconhecido como um direito humano e que a interpretação como direito a um processo poderia abalar esse consenso⁴¹. Outros Estados apoiaram a ideia do perito, seguidos pelo Banco Mundial, cujo representante dispôs que a afirmação de que o direito ao desenvolvimento é o direito a um processo é uma das maiores contribuições do perito independente, e que as ideias e propostas não deveriam terminar onde haviam sido deixadas⁴².

⁴⁰ A União Europeia, juntamente a alguns Estados da Europa Central e Oriental, questionaram “se o conceito de um direito ao desenvolvimento como direito a um processo é útil em sua implementação [...]”. Cf. *Statement by the representative of Spain on behalf of the European Union, observations of the EU on the 4th Report of the independent expert on the right to development, open-ended working group on the right to development (25 February-8 March 2002)*. O Canadá tomou uma posição similar à da União Europeia e expressou sua preocupação, em comentários anexados ao relatório da segunda sessão do grupo de trabalho sobre direito ao desenvolvimento, quanto à referência a um processo de realização do direito ao desenvolvimento, particularmente em razão da caracterização do direito ao desenvolvimento como direito a um processo. Cf. E/CN.4/2001/26, *Report of the open-ended working group on the right to development (2nd session, 29 January - 2 February 2001)*, Annex III *Comment submitted by States, comments submitted by Canada*, parágrafo 21.

⁴¹ Cf. E/CN.4/2001/26, *Report of the open-ended working group on the right to development (2nd session, 29 January - 2 February 2001)*, parágrafos 66 e 97.

⁴² Cf.: *Statement by Sfeir-Younis, Special Representative to the UN and the WTO (Geneva), The right to development and the creation of wealth in developing countries, 2nd session of the working group on the right to development, 30 January 2001*.

Osmani busca demonstrar algumas falhas no pensamento do perito, principalmente em relação ao papel do crescimento econômico, ilustrado na figura do vetor⁴³. Para Osmani, o direito ao desenvolvimento exige que os resultados do desenvolvimento sejam equitativos e gozados sustentavelmente, e é certo que há necessidade de um processo para se alcançar os resultados. Mas, o processo tem apenas valor instrumental, ao passo que os resultados são substancialmente valiosos. O fato de que o processo beneficie a interdependência entre os direitos humanos não faz com que o processo e os recursos deixem de ser instrumentais, ou seja, necessários para se alcançar os resultados em termos de realização de direitos humanos. Além disso, no entender de Osmani, proclamar o direito ao desenvolvimento como direito a um processo pode levar a um enfraquecimento do conceito, pois haveria um leque de processos aptos a levar aos objetivos de equidade. Os direitos humanos derivam de um consenso. Considerar os processos como substancialmente importantes fomentaria a discórdia quanto ao conteúdo do direito ao desenvolvimento⁴⁴.

Não obstante as críticas, cumpre reconhecer que o perito fundiu conceitos econômicos e jurídicos de direitos humanos e desenvolvimento, trazendo em sua proposta um imenso potencial para trabalhar o papel do Estado, a rele-

⁴³ OSMANI, Siddiq. Some thoughts on the right to development. In: DUCKETT, Chris (Ed.). *The right to development: reflections on the first four reports of the independent expert on the right to development, Dr. Arjun Sengupta*. Geneva: Franciscans International, 2003. p. 34-38.

⁴⁴ A respeito da natureza processual e substancial do direito ao desenvolvimento, cf.: REENEN, Tiep van. The right to development in international and municipal law. *African Society of International and Comparative Law Proceedings*, v. 7, p. 378, 1995.

vância dos recursos, em especial do crescimento econômico, a realização do desenvolvimento, os direitos humanos e, antes de tudo, repensar o direito ao desenvolvimento para além da teoria da síntese. Todavia, as dificuldades de dar o salto exigido para assumir os recursos como parte essencial do direito ao desenvolvimento e não apenas como elemento instrumental são grandes, e encontram também objeções decorrentes de anos de crucificação do crescimento econômico e da construção do conceito de desenvolvimento⁴⁵.

Sengupta lançou a semente a ser cultivada, desafiando as especialidades criadas na esfera acadêmica e institucional, e as divergências tradicionais sobre o direito ao desenvolvimento. Esse direito humano exige uma multidisciplinariedade real, um pensar o Estado e as políticas de desenvolvimento, o papel do setor privado e o papel do governo, as constituições, as liberdades e os direitos humanos. Não se pode mais demonizar o papel dos recursos, em especial do crescimento econômico. É preciso atenção aos recursos e novas formas de se analisar como esse elemento pode contribuir são fundamentais. Por exemplo, merecem atenção as ideias de Hausmann e Hidalgo que indicam que os esforços de desenvolvimento devem focar a geração de condições que permitam o surgimento da complexidade econômica para gerar crescimento sustentado e prosperidade⁴⁶.

⁴⁵ Sobre a construção do conceito de desenvolvimento, cf.: APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. Op. cit.

⁴⁶ HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, César A. *The Building Blocks of Economic Complexity*. CID Working Paper n. 186, September 2009. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/cid-working-paper-no.-186>>; HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, César A. (Ed.). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Cambridge, MA; London: The MIT Press, 2013.

No que respeita à cooperação internacional, Sengupta frisa que os direitos humanos acarretam obrigações internacionais relacionadas à sua implementação⁴⁷. No caso do direito ao desenvolvimento, haveria obrigação de cooperação internacional marcante devido às suas raízes vinculadas ao movimento da NOIE, que tinha como um dos seus propósitos a participação equitativa no processo decisório do sistema internacional econômico e nos frutos das transações internacionais econômicas. Apesar das circunstâncias terem se alterado profundamente, conforme afirma Sengupta, a natureza essencial de dependência dos países em desenvolvimento em relação à cooperação internacional não se modificou. Entretanto, aumentou a interdependência entre todos os Estados no mundo globalizado, e continua a haver razão para o tratamento equitativo, persistindo a demanda por participação no processo decisório e por acesso a benefícios do processo⁴⁸.

Além disso, deve-se constatar a carência de recursos nos países em desenvolvimento, principalmente ao se levar em conta a implementação de um programa que envolve reformas, crescimento e implementação de direi-

⁴⁷ Muitos instrumentos internacionais conferem bases normativas às obrigações de cooperação internacional. Nos exemplos de Sengupta foram citados: a Carta das Nações Unidas (1945), os Pactos Internacionais de Direitos Humanos (1966), a Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento (1986), e a Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993). Quarto Relatório.

⁴⁸ Primeiro Relatório; Quarto Relatório. Para Sengupta, a cooperação internacional apresenta duas dimensões em um programa para implementar o direito ao desenvolvimento: a dimensão multilateral, ou seja, medidas adotadas no contexto multilateral; e a dimensão bilateral ou arranjos específicos para um determinado país, isto é, medidas voltadas a contextos particulares.

tos humanos. A situação de dívida externa dos países em desenvolvimento obstaculiza investimentos domésticos e a estrutura do sistema internacional financeiro desencoraja a entrada e a permanência de fluxos de capital privado nesses países. Diante desse panorama, a cooperação internacional se faz necessária na forma de transferência de recursos. Merece, pois, destaque o compromisso internacional de ajuda oficial ao desenvolvimento, que é, na prática, mais ignorado do que cumprido, apesar de nunca haver sido contestado quanto a seus termos de existência. As condicionalidades seriam justificáveis na medida em que se tornem parte de um entendimento, incorporadas no pacto para desenvolvimento, tendo sido formuladas com participação de todas as partes envolvidas⁴⁹.

Além da transferência de recursos, Sengupta comenta que para a implementação do direito ao desenvolvimento, mudanças devem ser promovidas nas instituições de operação da economia internacional. Nessas circunstâncias, conforme menciona o perito, vários pontos devem ser discutidos, *inter alia*, acesso a mercados; aumento dos fluxos de investimento; transferência de tecnologia; assistência bilateral e multilateral para implementar ajustes estruturais e reformas econômicas; perdão da dívida; assistência em crises financeiras e outras emergências; ajuste de normas das instituições financeiras e comerciais e das normas de propriedade intelectual; redução do protecionismo nos

⁴⁹ Quarto Relatório. A meta de 0,7% foi estipulada em conformidade com as recomendações da Comissão Pearson, estabelecida pela Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico e presidida pelo antigo Primeiro Ministro canadense, Lester Pearson, e reafirmadas por resoluções da ONU. O relatório Pearson foi publicado em 1969 sob o título: *Partners in development*, Report of the Commission on International Development. New York: Praeger édit., 1969.

mercados desenvolvidos; enfrentamento dos desafios relacionados ao meio ambiente; e criação de mecanismos internacionais para satisfazer as necessidades específicas dos países em desenvolvimento. Forçoso reconhecer que todas essas ações em âmbito internacional não se tornam sustentadas se o componente de competitividade, e respectivas reformas internas, não for considerado.

3. A Equipe Especial de Alto Nível: a norma básica (*core norm*) do direito ao desenvolvimento

A Equipe Especial de Alto Nível sobre a Implementação do Direito ao Desenvolvimento foi estabelecida em 2004, no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Direito ao Desenvolvimento, seguindo recomendação da Comissão de Direitos Humanos⁵⁰, com a tarefa de operacionalizar o direito ao desenvolvimento⁵¹. Ao seu mandato foi agregada a tarefa de analisar a relação entre os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) e a implementação do direito ao desenvolvimento⁵².

⁵⁰ Cf. CN.4/RES/2004/7, *The right to development*, 13 April 2004. O Conselho Econômico e Social endossou a recomendação no mesmo ano. Cf. E/DEC/2004/249, *The right to development*, 6 August 2004.

⁵¹ Para a composição da Equipe Especial, cf.: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/HighLevelTaskForce.aspx>>.

⁵² O documento base para a análise da Equipe Especial foi um texto preparado por A. K. Shiva Kumar. Cf. KUMAR, A. K. Shiva. *Draft paper, MDGs and the right to development: issues, constraints and challenges*. Paper prepared for the Office of the High Commissioner for Human Rights as a background paper for the High Level Task Force on the Implementation of the Right to Development, November 2004. Disponível em: <http://www.unssc.org/web2/free_resources/UNDP-OHCHRTToolkit/pdf/Kumar.doc>.

Em 2009, aconteceram duas reuniões de especialistas para tratar da elaboração de critérios e subcritérios para mensuração do cumprimento pelos Estados das obrigações definidas na Declaração de 1986 e nos ODM⁵³, cujos resultados foram levados aos foros da ONU no ano seguinte⁵⁴.

Em 2010, após intenso trabalho, consultas e comentários dos Estados interessados e outros atores relevantes, a Equipe Especial apresentou uma declaração geral relativa às expectativas básicas do direito ao desenvolvimento (sua “norma básica”), conforme segue: “O direito ao desenvolvimento é o direito dos povos e indivíduos à melhoria constante de seu bem-estar e a um ambiente nacional e global propício ao desenvolvimento justo, equitativo, participativo e centrado no ser humano, com respeito a todos os direitos humanos”⁵⁵. Essa definição foi elaborada com base em um método analítico, que considerou as consultas com atores relevantes e as disposições da Declaração de 1986, destacando a primazia do componente “ambiente propício”⁵⁶.

⁵³ As duas reuniões foram organizadas pelo Programa de Direitos Humanos e Mensuração do Carr Center for Human Rights Policy. A reunião de janeiro teve o título de *Methodological Issues of Qualitative & Quantitative Tools for Measuring Compliance with the Right to Development*; e a de dezembro, *Expert Consultation on Elaboration of Criteria and Operational Sub-Criteria for the Implementation of the Right to Development*. Sobre a primeira reunião, consultar: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.545.2798&rep=rep1&type=pdf>>. Sobre a segunda reunião, cf.: JENKINS-SAHLIN, Eric. HKS Hosts UN High-Level Consultation on Right to Development. Carr Center for Human Rights Policy, January 4, 2010. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/news-events/news/articles/carr-un-conference-jan10>>.

⁵⁴ Cf. A/HRC/15/WG.2/TF/CRP.4, *The criteria and operational sub-criteria for the implementation of the right to development, Report on expert consultation* (Cambridge, MA, USA, 17-18 December 2009), 18 January 2010.

⁵⁵ Cf. A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, *Right to Development, Report of the High-Level Task Force on the Implementation of the Right to Development on its sixth session, Right to development criteria and operational sub-criteria, Annex*, 8 March 2010.

⁵⁶ Cf. A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, *Right to Development*,

Posteriormente, a Equipe Especial esclareceu essa norma básica por meio da enumeração de três atributos - política de desenvolvimento global centrada no ser humano, processos de participação em matéria de direitos humanos, e justiça social no desenvolvimento -, cuja realização pode ser avaliada com referência a vários critérios e subcritérios, medidos por meio de indicadores, desenhados para avaliar até que ponto os Estados estão adotando individual e coletivamente medidas para estabelecer, promover e apoiar as disposições nacionais e internacionais que criam um entorno propício para o exercício do direito ao desenvolvimento⁵⁷.

O atributo “política de desenvolvimento global centrada no ser humano” abarcou 10 critérios: promover a melhoria constante do bem-estar socioeconômico; manter sistemas econômicos e financeiros nacionais e globais estáveis; adotar estratégias políticas internacionais e nacionais que apoiem o direito ao desenvolvimento; estabelecer um sistema regulatório econômico para gerenciar riscos e estimular a concorrência; criar um sistema internacional de comércio equitativo, previsível, baseado em regras e não discriminatório; promover e assegurar acesso a recursos financeiros adequados; promover e assegurar acesso aos benefícios da ciência e da tecnologia; promover e assegurar a sustentabilidade ambiental e o uso sustentável dos

Report of the High-Level Task Force on the Implementation of the Right to Development on its sixth session, Right to development criteria and operational sub-criteria, 8 March 2010.

⁵⁷ Os critérios, subcritérios e indicadores podem ser consultados no anexo a A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.2, 8 *Right to Development, Report of the High-Level Task Force on the Implementation of the Right to Development on its sixth session, Right to development criteria and operational sub-criteria, Annex, March 2010.*

recursos naturais; contribuir para um ambiente de paz e segurança; adotar e rever periodicamente estratégias nacionais de desenvolvimento e planos de ação baseados em processos participativos e transparentes⁵⁸.

O segundo atributo - “processos de participação em matéria de direitos humanos” - incluiu 5 critérios: estabelecer uma moldura legal que apoie um desenvolvimento sustentável centrado no ser humano; basear-se nos instrumentos internacionais de direitos humanos para elaborar estratégias de desenvolvimento; assegurar não discriminação, acesso a informação, participação e garantias efetivas; promover boa governança no nível internacional e participação efetiva de todos os países no processo decisório internacional; promover boa governança e respeito pelo Estado de Direito em nível nacional⁵⁹.

Em relação ao terceiro e último atributo - “justiça social no desenvolvimento” - os critérios foram 3: prover acesso e divisão justos dos benefícios do desenvolvimento; realizar uma divisão justa dos encargos do desenvolvimento; e erradicar injustiças sociais por meio de reformas socioeconômicas⁶⁰.

A proposta da Equipe Especial é de que esses critérios sejam relativamente duradouros e adequados para a inclusão em um conjunto de diretrizes ou em um instrumento legalmente vinculante, que os agentes de desenvolvimento possam utilizá-los para avaliar se suas próprias responsabilidades ou de terceiros estão sendo cumpridas.⁶¹ Todavia, os comentários dos Estados e organizações não governa-

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid, parágrafo 13.

mentais sobre o trabalho feito pela Equipe Especial demonstram que não há consenso sequer sobre a chamada norma básica do direito ao desenvolvimento, muito menos quanto a seus critérios, subcritérios e indicadores⁶². Chegou-se a alegar que houve uma tentativa “ilegal” da Equipe Especial de redefinir o direito ao desenvolvimento, já que não havia mandato para uma nova definição do direito⁶³.

Marks alertou a respeito da dicotomia tradicional Norte-Sul ou países desenvolvidos-países em desenvolvimento no debate político a respeito do direito ao desenvolvimento⁶⁴, a qual ficou evidente no contexto da análise dos critérios e subcritérios no Grupo de Trabalho pela resistência por parte dos países em desenvolvimento, para os quais o direito ao desenvolvimento se afasta da sua proposta original, na qual o componente de responsabilidade internacional se destacava, passando a priorizar a dimensão nacional.

Ademais, Vandenbogaerde, um dos questionadores do valor agregado do direito ao desenvolvimento, afirma que o direito a um entorno propício não é uma novidade no âmbito do direito ao desenvolvimento. Recorda que o mesmo deriva da Declaração de 1986 que, no preâmbulo

⁶² Sobre as manifestações dos diferentes países cf., por exemplo: A/HRC/24/37/Rev.1, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo acerca de su 14º período de sesiones* (Ginebra, 13 a 17 de mayo de 2013). Presidenta-Relatora: Sra. Tamara Kunanayakam (Sri Lanka), 28 de noviembre de 2013. parágrafos 14, 16-31.

⁶³ Cf. A/HRC/15/23, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo acerca de su 11º período de sesiones* (Ginebra, 26 a 30 de abril de 2010). Presidente-Relator: Arjun Sengupta (India), 10 de junio de 2010. parágrafo 31.

⁶⁴ MARKS, Stephen. *The Politics of the Possible: Achievements and Challenges of International Agreement on the Right to Development*. Friedrich Ebert Stiftung, 25 February 2011. Disponível em: <www.fes.de/gpol/en/RTD_conference.htm>

(parágrafo 3º) e em seu artigo 2 (2), remete ao artigo XXVIII da DUDH, segundo o qual todos têm direito a uma ordem internacional e social na qual os direitos e liberdades por ela estabelecidos possam ser plenamente realizados; e em seu artigo 3 (1) considera a criação desse entorno como uma obrigação de todos os Estados. Ademais, alega que a obrigação de criar condições internacionais favoráveis ao gozo dos direitos humanos já está prevista nos instrumentos internacionais de direitos humanos⁶⁵. Vandenberghe vai ainda além em sua crítica ao argumentar que o conteúdo do direito a um ambiente propício não se afasta da definição trazida por Sengupta, de direito a um processo, já analisada neste artigo, e que o mesmo poderia ser dissolvido na estrutura existente do Direito Internacional de Direitos Humanos, que apesar de ainda focar no aspecto interno dos Estados, possui todos os elementos necessários para considerar as responsabilidades internacionais dos Estados e atores não governamentais⁶⁶.

Fato é que muito se trabalhou e há, certamente, avanços em termos de mensuração da implementação do direito ao desenvolvimento. Os critérios, subcritérios e indicadores demonstram o quão vasto o direito ao desenvolvimento é, expandindo-se para as mais diversas áreas. A resistência em se aceitar essa abordagem não é uma dificuldade somente do direito ao desenvolvimento. É característica do próprio movimento de direitos humanos. Nesse particular, Desormeau e Ignatieff alertaram em 2005 que uma revolução de mensuração estava ocorrendo nos campos do desenvolvimento, da democratização e da

⁶⁵ VANDENBOGAERDE, Arne. Op. cit., p. 193-196.

⁶⁶ Ibid, p. 196-209.

boa governança, assim entendendo a proliferação de índices e relatórios que tentam sistematicamente mensurar os vários aspectos do bem-estar humano. Todavia, o movimento de direitos humanos não acompanhou esse salto por razões variadas, sendo a principal delas a desconfiança com a quantificação do sofrimento humano⁶⁷.

Entretanto, o papel de tais índices em âmbito nacional e internacional é de imensa relevância e podem agregar, ao movimento de direitos humanos, com: entendimento das causas dos problemas; avaliação da magnitude do problema; estabelecimento de responsabilidade aos atores mais adequados e com poder para alterar a situação; crítica ao impacto do próprio movimento de direitos humanos; e mobilização das bases na sociedade⁶⁸. Todos esses pontos são essenciais para orientar Estado e sociedade na implementação das políticas públicas e na coerência normativa em âmbito nacional e internacional.

4. Uma convenção sobre o direito ao desenvolvimento: devaneio ou realidade?

As demandas sistemáticas relativas à análise da viabilidade de uma norma internacional de caráter vinculante a respeito do direito ao desenvolvimento na ONU datam de 1999. Na resolução 53/155⁶⁹, a Assembleia Geral solicitou à Comissão de Direitos Humanos que convidasse o meca-

⁶⁷ DESORMEAU, Kate; IGNATIEFF, Michael. Introduction. In: CARR CENTER. *Measurement and Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact*. Project Report Summer 2005. Disponível em: <http://carrcenter.hks.harvard.edu/files/carrcenter/files/measurement_2005report.pdf?m=1433250044>

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Cf. A/RES/53/155, *Right to development*, 25 February 1999.

nismo de *follow-up* para, *inter alia*, considerar a questão de elaborar uma convenção sobre o direito ao desenvolvimento. Todavia, o perito independente, no cumprimento de seu mandato, procurou não duplicar as atividades do ACDH, que foi solicitado na resolução 1998/72 a relatar ao grupo de trabalho sobre as resoluções da Comissão de Direitos Humanos e da Assembleia Geral, e sobre a coordenação interagências no sistema da ONU para a implementação das resoluções. Para tanto, Sengupta focou a construção de uma estrutura para analisar e monitorar o estado de implementação do direito ao desenvolvimento.

Na resolução 54/175⁷⁰, de 17 de dezembro de 1999, a Assembleia Geral solicitou ao perito a apresentação de relatórios a respeito dos efeitos, *inter alia*, da pobreza, do ajuste estrutural, da globalização, da liberalização comercial e financeira e da desregulação sobre as perspectivas de gozo do direito ao desenvolvimento nos países em desenvolvimento, bem como convidou novamente o grupo de trabalho para que considerasse a questão de elaborar uma convenção sobre o direito ao desenvolvimento. Por se tratarem de temas muito amplos, deixou-se à escolha do perito o tema a ser abordado na sequência de apresentação de seus relatórios. A Comissão adotou a resolução 2000/5⁷¹, que afirmou esses temas e dispôs a respeito de questões referentes ao direito ao desenvolvimento, em especial traçou mandatos ao ACDH, ao Secretário-Geral e ao grupo de trabalho.

A resolução 2003/83 da Comissão de Direitos Humanos, proposta pelo Movimento dos Países Não Alinhados

⁷⁰ Cf. E/RES/54/175, *right to development*, 15 February 2000. parágrafos 21-22.

⁷¹ Cf. E/CN.4/RES/2000/5, *The right to development*, 13 April 2000.

(MPNA)⁷², solicitou, no seu parágrafo 2.º, que a Subcomissão preparasse um documento conceitual estabelecendo opções para a implementação do direito ao desenvolvimento e da viabilidade de uma norma jurídica internacional de natureza vinculante, orientações sobre a implementação do direito ao desenvolvimento e princípios para aliança para o desenvolvimento, baseando-se na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, para apresentação à Comissão. A Subcomissão deveria levar em conta os resultados de todas as principais conferências da ONU e reuniões ministeriais nos campos econômicos e sociais, assim como as conclusões acordadas e o relatório da terceira sessão do grupo de trabalho sobre direito ao desenvolvimento. O ACDH deveria assistir a Subcomissão nessa tarefa, provendo estudos sobre normas e políticas multilaterais e bilaterais, com vistas à identificação de lições aprendidas, boas práticas e o papel que os relevantes atores deveriam desempenhar, incluindo as instituições de direitos humanos, na criação e implementação da aliança para o desenvolvimento.

Em cumprimento à resolução 2003/83 da Comissão de Direitos Humanos, o ACDH solicitou cinco estudos para ajudar à Subcomissão no cumprimento de seu mandato. Os estudos foram os seguintes: (i) O direito ao desenvolvimento: estudo acerca dos programas e políticas bilaterais e multilaterais existentes para a criação de parceria para o desenvolvimento⁷³; (ii) Regime jurídico do direito ao desen-

⁷² Cf. E/CN.4/2003/83, *The right to development*, 25 April 2003.

⁷³ Cf. E/CN.4/Sub.2/2004/15, *The right to development: study on existing bilateral and multilateral programmes and policies for development partnership*, 3 August 2004. Com o mesmo título: E/CN.4/Sub.2/2004/15/Corr.1, 3 August 2004.

volvimento e fortalecimento de seu caráter vinculante⁷⁴; (iii) Incorporação do direito ao desenvolvimento no Direito do Comércio Internacional e nas políticas da OMC⁷⁵; (iv) Estudos referentes às políticas relativas ao desenvolvimento em um mundo em vias de globalização: o que pode aportar o enfoque baseado nos direitos humanos?⁷⁶; e (v) Rumo a uma visão do desenvolvimento baseada nos direitos humanos: conceitos e implicações⁷⁷. Os resultados desses estudos foram comunicados à perita da Subcomissão encarregada de preparar o documento de reflexão.

A resolução 2003/83 solicitou ainda ao ACDH que organizasse um seminário e convidasse atores relevantes dos campos de direitos humanos, comércio, finanças e desenvolvimento para rever e identificar estratégias efetivas para implementar o direito ao desenvolvimento nas políticas e atividades operacionais das organizações/instituições internacionais, e contribuir ao trabalho da Subcomissão relativo ao documento conceitual. O Seminário de Alto Nível sobre Direito ao Desenvolvimento, intitulado “Aliança mundial para o desenvolvimento”⁷⁸, foi realizado nos dias 9 e 10 de fevereiro de 2004.

⁷⁴ Cf. E/CN.4/Sub.2/2004/16, *The legal nature of the right to development and enhancement of its binding nature*, 1 June 2004.

⁷⁵ Cf. E/CN.4/Sub.2/2004/17, *Mainstreaming the right to development into international trade law and policy at the World Trade Organization*, 9 June 2004.

⁷⁶ Cf. E/CN.4/SUB.2/2004/18, *Study on policies for development in a globalizing world: what can the human rights approach contribute? : Note / by the Secretariat*, 7 June 2004.

⁷⁷ Cf. E/CN.4/Sub.2/2004/19, *Economic, social and cultural rights - Note by the secretariat. Towards a human rights approach to development: concepts and implications*, 10 June 2004.

⁷⁸ Cf. E/CN.4/2004/23/Add.1, *High-level seminar on the right to development: global partnership for development*, 23 March 2004.

Durante três anos, o tema não foi explorado muito em razão da significativa quantidade de material produzida no âmbito do mecanismo de *follow up*, do término do mandato do perito independente e das questões relativas à aprovação do mandato da Equipe Especial. Em 2007, o Conselho de Direitos Humanos renovou a possibilidade de elaboração de um tratado, ao adotar a resolução 4/4, contemplando medidas apropriadas para assegurar o respeito e a aplicação prática das normas sobre direito ao desenvolvimento, que poderiam tomar formas variadas, incluindo orientações sobre a implementação do direito ao desenvolvimento, e evoluindo para a consideração de uma norma legal internacional de natureza vinculante⁷⁹.

Em 2008, no contexto da implementação do mandato da Equipe Especial de Alto Nível sobre Direito ao Desenvolvimento, ocorreu uma reunião de vinte e quatro peritos sobre as perspectivas legais relativas à implementação do direito ao desenvolvimento⁸⁰, incluindo os problemas e possibilidades de uma norma legal de natureza vinculante. No encerramento foi adotada uma declaração, em que se registrou a seguinte opinião:

[...] Foi sugerido que a opção de uma convenção deveria ser vista no contexto de uma gama de abordagens alternativas

⁷⁹ Cf. “[...] d) That, upon completion of the above phases, the Working Group will take appropriate steps for ensuring respect for and practical application of these standards, which could take various forms, including guidelines on the implementation of the right to development, and evolve into a basis for consideration of an international legal standard of a binding nature, through a collaborative process of engagement”. A/HRC/RES/4/4, *The right to development*, 30 April 2007.

⁸⁰ Alguns dos trabalhos apresentados nessa oportunidade podem ser consultados em: MARKS, Stephen P. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The Role of International Law*. Friedrich-Ebert-Stiftung: Geneva, 2008.

para satisfazer a intenção do parágrafo 2 (d) da resolução 4/4 do Conselho de Direitos Humanos. Essa gama de opções abrange: (a) consolidar, atualizar e fortalecer o status da Declaração de 1986; (b) revisitar a Declaração para adoção por ocasião do trigésimo quinto aniversário da Declaração em 2011; (c) preparar novos instrumentos na forma de orientações ou recomendações, baseados em uma revisão das melhores práticas, para implementar a Declaração; (d) fortalecer o status institucional do direito ao desenvolvimento no sistema das NU, por exemplo, elevando o status do Grupo de Trabalho para uma comissão permanente, estabelecendo um fundo e inserindo o direito ao desenvolvimento na revisão periódica universal do Conselho de Direitos Humanos; (e) concluir pactos de desenvolvimento entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento ou acordos entre multi-atores, envolvendo organizações internacionais, empresas, bancos comerciais e organizações da sociedade civil; (f) inserir a Declaração nos acordos regionais e inter-regionais, tais como tratados concluídos no contexto de associações regionais (União Africana, União Europeia, ANSA [Associação das Nações do Sudeste Asiático], Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, Mercosul) e acordos inter-regionais, tais como o Acordo de Parceria União Europeia-ACP (África, Caribe, Pacífico); e (g) redigir um novo tratado de direitos humanos sobre o direito ao desenvolvimento, seja um tratado específico sobre o direito ao desenvolvimento ou um tratado quadro geral, a ser seguido por um ou mais protocolos específicos ou um conjunto de orientações para implementação. Ao considerar essas opções, é melhor seguir uma abordagem

passo-a-passo para implementar o direito ao desenvolvimento, começando com as fases aprovadas pelo Conselho de Direitos Humanos e dando cada passo, se e como seja aconselhável mover para uma nova forma de instrumento legal, enfatizando a cada etapa a responsabilidade mútua dos Estados para ir de aspirações políticas para aplicação prática⁸¹.

⁸¹ *It was suggested that the option of a convention should be seen in the context of a range of alternative approaches for meeting the intention of paragraph 2 (d) of Human Rights Council resolution 4/4. This range of options includes: (a) consolidating, updating and enhancing the status of the 1986 Declaration; (b) revising the Declaration for adoption on the occasion of the twenty-fifth anniversary of the Declaration in 2011; (c) preparing new instruments in the form of guidelines or recommendations, based on a review of best practices, for implementing the Declaration; (d) enhancing the institutional status of the right to development within the UN system, for example by upgrading the Working Group to a standing commission, establishing a fund and mainstreaming the right to development into the universal periodic review of the Human Rights Council; (e) concluding development compacts between developed and developing countries or multi-stakeholder agreements involving international organizations, enterprises, commercial banks and civil society organizations; (f) mainstreaming the Declaration into regional and interregional agreements, such as treaties concluded in the context of regional associations (African Union, European Union, ASEAN, NAFTA, Mercosur) and interregional agreements such as the European Union-ACP Partnership Agreement; and (g) drafting a new human rights treaty on the right to development, either a specific right to development treaty or a general framework treaty, to be followed up by one or more specific protocols or a set of guidelines for implementation. In considering these options, it is best to follow a step-by-step approach to the implementation of the right to development, beginning with the phases approved by the Human Rights Council and gauging at each step whether and how it is advisable to move to a new form of legal instrument, emphasizing at each stage the mutual responsibility of States to move from political aspirations to practical application. A declaração final encontra-se em: FEYTER, Koen de; MARKS, Stephen P.; RUDOLF, Beate; SCHRIJVER, Nicolaas. The role of international law. Documento online. s/d. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/RTDBook/PartIVChapter31.pdf>> (tradução livre). Os diversos trabalhos apresentados nessa reunião foram compilados em: MARKS, Stephen P. (Ed.). Op. cit.. Disponível em: <http://www.fes-globalization.org/geneva/documents/HumanRights/August08_Publication_RtD.pdf>.*

Por sua vez, a Equipe Especial de Alto Nível foi cuidadosa em não tomar posição, ressaltando as contribuições individuais de seus membros para a reflexão, bem como sugerindo possíveis estudos adicionais⁸². A análise dos mais recentes relatórios do Grupo de Trabalho demonstra que a divergência política mais intensa é entre o MPNA, de um lado, cujos representantes demandam à ONU a redação de uma convenção sobre o direito ao desenvolvimento⁸³, e a União Europeia, os Estados Unidos, o Canadá, o Japão e outros países, de outro lado, que se opõem a essa ideia.

⁸² “While differing views exist with regard to the timing, content and principle of a legal instrument of a binding character, the compromise language of paragraph 2 (b) of resolution 12/23, adopted by the Human Rights Council in spite of 14 abstentions, has allowed the task force to work on practical efforts to promote the implementation of the right, without any expectation that the task force pronounce itself on this issue in formulating its suggestions for future work. It therefore does not make a suggestion one way or the other on the elaboration of a treaty. Task force members, in their individual capacity, have been contributing to reflections among legal scholars on this issue. Further work on a set of standards and regional consultations could be an opportunity to explore whether and to what extent existing treaty regimes could accommodate right to development issues within their legal and institutional settings, and thereby assist the Working Group in achieving consensus on whether, when and with what scope to proceed further in this matter”. Cf. A/HRC/15/WG.2/TF/2, Report of the High-Level Task Force on the Implementation of the Right to Development on its Sixth Session, 24 February 2010. parágrafo 77.

⁸³ O MPNA em 2009 solicitou o que segue: “the UN human rights machinery to ensure the operationalization of the right to development as a priority, including through the elaboration of a Convention on the Right to Development by the relevant machinery... [and to] [p]ropose and work towards the convening of a United Nations-sponsored High-Level International Conference on the Right to Development”. Cf. Final Document of the XV Summit of Heads of State and Government of the Non-Aligned Movement, Sharm el Sheikh, Egypt, 11-16 July 2009. Disponível em: <http://cns.miis.edu/nam/documents/Official_Document/15Summit-Final-_Compiled.pdf>

O consenso existente no Grupo de Trabalho limita-se a manter um instrumento legalmente vinculante entre os possíveis resultados dos trabalhos, sem estabelecer que os mesmos devem automaticamente buscar este resultado. A resolução 30/28 do Conselho de Direitos Humanos, de 2 de outubro de 2015, manteve a redação, tendo sido aprovada por um quórum de 33 votos a favor, 10 contrários e 4 abstenções, demonstrando as divergências e polarizações históricas entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos a respeito de mandatos, e temas polêmicos como a adoção de uma convenção sobre direito ao desenvolvimento⁸⁴.

Diante desse cenário, a retomada do Direito Internacional do Desenvolvimento, agora com o adjetivo “sustentável”, pode trazer ganhos à questão do *status* vinculante, se permanecer como crítico das instituições nacionais e internacionais que impedem a realização do direito ao desenvolvimento, e trazer alterações e inovações nos ordenamentos nacionais e internacional⁸⁵. O escopo desse direito é amplo o suficiente para que diferentes tratados ou medidas insti-

⁸⁴ Cf. A/HRC/RES/30/28, Resolution adopted by the Human Rights Council on 2 October 2015 - 30/28. The right to development, 13 October 2015. parágrafo 14 (d). [Adopted by a recorded vote of 33 to 10, with 4 abstentions. The voting was as follows: In favour: Algeria, Argentina, Bangladesh, Bolivia (Plurinational State of), Botswana, Brazil, China, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, El Salvador, Ethiopia, Gabon, Ghana, India, Indonesia, Kazakhstan, Kenya, Maldives, Mexico, Morocco, Namibia, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Qatar, Russian Federation, Saudi Arabia, Sierra Leone, South Africa, United Arab Emirates, Venezuela (Bolivarian Republic of), Viet Nam. Against: Estonia, France, Germany, Ireland, Latvia, Montenegro, Netherlands, the former Yugoslav Republic of Macedonia, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America. Abstaining: Albania, Japan, Portugal, Republic of Korea].

⁸⁵ Sobre essa estratégia, cf.: APOLINARIO, Silvia Menicucci O. S. Op. cit., p. 275.

tucionais em organizações internacionais sejam adotados, para que o consenso seja alcançado de forma mais rápida. Por exemplo, poder-se-ia tornar obrigatória a interpretação, em tratados multilaterais e bilaterais de comércio internacional, das referências a níveis de desenvolvimento, não apenas baseada na classificação do Banco Mundial ou do Fundo Monetário Internacional, mas do Índice de Desenvolvimento Humano, tal como tem se tornando amplamente aceita a lista da ONU de países menos desenvolvidos, para os casos dessa denominação. Ou poder-se-ia adotar um tratado no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos contra a corrupção. Enfim, as possibilidades são muitas e os foros internacionais são muitos.

Feyter trouxe uma abordagem interessante, que, de certo modo, “organizaria” essa crítica institucional: a adoção de uma convenção quadro sobre o direito ao desenvolvimento, que reafirme a definição da Declaração de 1986 e crie uma plataforma para as novidades legais subsequentes, por meio de protocolos e acordos entre diferentes atores, incluindo atores não estatais (*multi-stakeholder agreements*). A convenção quadro ofereceria a oportunidade para esclarecer o entendimento contemporâneo de algumas disposições da Declaração de 1986, tais como a definição de povos [artigo 1 (1)], as dimensões do desenvolvimento [artigo 1 (1)], a referência à NOIE [artigo 3 (3)], e a referência ao papel ativo das mulheres no processo de desenvolvimento nacional [artigo 8 (1)]⁸⁶.

⁸⁶ FEYTER, Koen de. Towards a Framework Convention on the Right to Development. *Dialogue on Globalization: International Policy Analysis*. Friedrich-Ebert-Stiftung: Geneva, April 2013. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/genf/09892.pdf>>.

O valor agregado de um tratado sobre o direito ao desenvolvimento desta natureza seria complementar o regime atual dos direitos humanos, delineando as obrigações dos Estados para além das suas responsabilidades individuais, com influências dos princípios de desenvolvimento⁸⁷. Tais princípios devem orientar a elaboração futura de normas em níveis global, regionais e nacionais. As obrigações dos Estados previstas na convenção quadro seriam basicamente coletar dados que permitam que as sociedades domésticas e a comunidade internacional engajem-se em atividades legislativas e ações de cooperação⁸⁸. Portanto, introduzir, pelo consenso, a mensuração no âmbito dos direitos humanos. As obrigações seriam detalhadas em protocolos e acordos entre diferentes atores. Do ponto de vista institucional, a Convenção estabeleceria: uma Conferência das Partes, um Secretariado, um Grupo Consultivo e um Comitê de Monitoramento, passando a lidar com elementos do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional do Desenvolvimento⁸⁹.

⁸⁷ "PRINCIPLES - Setting the stage for normative developments at global, regional and domestic levels: (1) The right to development as a common concern of humanity; (2) The principle of custodial sovereignty; (3) The principle of mutuality of obligations; (4) The principle of accountability to right holders; (5) The principle of equality and non-discrimination, requiring special attention to vulnerable groups; (6) The principle of public participation; (7) The principle of policy coherence". Cf. Ibid.

⁸⁸ "GENERAL OBLIGATIONS: (1) To collect information (e.g. on poverty levels); (2) To translate the principles into domestic policy and legislative measures; (3) To raise awareness and ensure transparency on development decisions; (4) To exchange information at the international level; (5) To cooperate internationally". Cf. Ibid.

⁸⁹ "INSTITUTIONS: (1) Conference of the Parties: - Legislative role: provisions enabling the adoption of protocols on both substantive and procedural issues; multi-stakeholders side agreements; - Acts as a global forum on the right to development, including institutionalized links with IGOs and Non-State Actors [In lieu of the Working Group on Right to Development];

Parece implausível que a ONU pare de promover o direito ao desenvolvimento dada sua referência em várias declarações e a relevância deste direito no seu próprio trabalho ao longo de quase 30 anos, até mesmo pela maioria de países em desenvolvimento. Todavia, não é esperado que os Estados concordem, em curto prazo, a respeito de um instrumento juridicamente mandatário sobre o direito ao desenvolvimento, visto a divergência existente entre os membros do Grupo de Trabalho.

É inegável o amadurecimento dos debates acadêmicos a respeito de um instrumento legal de caráter vinculante nos últimos anos. Tais debates só foram possíveis graças aos diferentes mandatos da ONU, os quais passaram a ser influenciados pelas novas ideias e sugestões. A chance de intercâmbio maior de ideias entre direitos humanos e desenvolvimento no momento pós-2015 é grande, podendo-se esperar algum avanço, se um mínimo de consenso for encontrado entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos. Até lá as tantas outras formas de se implementar o direito ao desenvolvimento continuam a gerar seus efeitos em âmbito nacional e internacional, demonstrando que um instrumento internacional vinculante é uma importante forma de se implementar um direito humano, mas não a única.

(2) *Secretariat [entrusted to the Office of the High Commissioner of Human Rights]; (3) Advisory body to the COP representing the epistemic community [Successor to the High Level Task Force]; (4) Enabling clause on Compliance Committee consisting of individual experts with a facilitative branch (domestic responsibility, individual and collective dimension of duty to cooperate) and an enforcement branch including recourse for individuals and peoples [The Treaty Body]". Cf. Ibid.*

Conclusão

As inquietações derivadas da teoria da síntese e as controvérsias entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, principalmente a respeito da priorização das dimensões nacionais ou internacionais do direito ao desenvolvimento, limitaram durante muito tempo a evolução dos debates travados no âmbito da ONU. O trabalho do mecanismo de *follow up*, formado pelo perito independente e pelo grupo de trabalho, seguido pelos trabalhos da Equipe Especial de Alto Nível sobre a Implementação do Direito ao Desenvolvimento permitiram o surgimento de novas leituras deste direito, com grande produção de material acadêmico e institucional sobre diferentes perspectivas deste direito.

A atenção que Sengupta trouxe para o elemento dos recursos, retirando-o da instrumentalidade e elevando-o à esfera substancial trouxe imensos ganhos, permitindo a elaboração de vínculos entre campos antes reservados ao pensamento econômico com os direitos humanos, tais como políticas industriais, de inovação e tecnologia, de emprego, tributárias, de comércio exterior, assim como com a competitividade, o comércio internacional, a propriedade intelectual, etc. Significa passar a pensar tais políticas não apenas como violadoras ou relevantes para a geração da renda, mas como estratégias de implementação do direito ao desenvolvimento e, pela interdependência, dos demais direitos humanos. Há, pois, imenso potencial para aprofundar as propostas do perito, sendo necessário retomar a relevância do crescimento econômico, após a revisão do conceito de desenvolvimento, e inseri-lo na lógica dos direitos humanos.

As divergências entre a priorização das dimensões internacionais ou nacionais não precisam ser totalmente solucionadas. Ambas as dimensões foram reconhecidas na

Declaração de 1986, e qualquer instrumento internacional legalmente vinculante - ou mesmo um instrumento de *soft law* - deve manter tal reconhecimento. A realidade de cada Estado ou as violações sofridas pelos seres humanos (individualmente ou coletivamente), ou, ainda, por povos permitirá a exploração maior de uma ou outra dimensão. O inaceitável é esgotar o direito ao desenvolvimento na abordagem do desenvolvimento baseada em direitos humanos.

Por sua vez, os trabalhos no âmbito da Equipe Especial de Alto Nível sobre a Implementação do Direito ao Desenvolvimento permitiram diferentes abordagens, trazendo a aproximação com os ODM, e com os novos objetivos de desenvolvimento sustentável, assim como questões como avaliação de impacto de acordos internacionais, e um passo relevante em termos de mensuração por meio do estabelecimento de critérios, subcritérios e indicadores, os quais estão, ainda, em debate, mas já muito aportaram para o debate paralelo da adoção de uma possível convenção sobre o direito ao desenvolvimento.

Considerar o direito ao desenvolvimento sem valor normativo ou sem efeitos normativos corresponderia, no mínimo, a negligenciar anos de debates referentes a esse direito no sistema de direitos humanos da ONU, em que diferentes mandatos foram designados ao ACDH, ao Secretário-Geral, à Comissão de Direitos Humanos, à Subcomissão para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, ao Conselho de Direitos Humanos e mecanismos extra convencionais. Todavia, aproximando-se da comemoração do 30º aniversário da Declaração de 1986, pode-se dizer que este instrumento ainda está para ver seus resultados mais intensos nas esferas nacionais e internacional.

A adoção da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável renovam as oportunidades para a produção de impactos da Declaração de 1986 e debates sobre o direito ao desenvolvimento⁹⁰. As 17 metas tratam de temas diversos, permitindo o diálogo com o elemento dos recursos do direito ao desenvolvimento, ao abordarem, por exemplo: pobreza; papel das mulheres; acesso à energia sustentável e acessível; promoção de crescimento econômico sustentável, inclusivo, sustentado, com pleno emprego e trabalho descente para todos; infraestrutura; promoção da industrialização e fomento da inovação; redução da desigualdade nos e entre os países; etc⁹¹. Os ga-

⁹⁰ O parágrafo 10º da Agenda registra que: “10. A nova Agenda é guiada pelos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, incluindo o pleno respeito pelo direito internacional. Fundamenta-se na Declaração Universal dos Direitos Humanos, tratados internacionais de direitos humanos, a Declaração do Milênio e os resultados da Cúpula Mundial de 2005. *Ela é informada por outros instrumentos, tais como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*”. Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>>. (Grifo nosso)

⁹¹ “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares. Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável. Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos. Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. Objetivo 9. Construir infraestruturas

nhos para a própria ONU e a coerência na sua atuação interagências já são imensos. Resta agora explorar ainda mais os possíveis ganhos nos e entre os Estados, organizações internacionais e outros atores das relações internacionais por meio de formas inovadoras de se implementar o direito ao desenvolvimento, estabelecendo-se responsabilidades e garantias contra as ameaças ao gozo desse direito. Certamente, o direito ao desenvolvimento agrega valor ao sistema de direitos humanos da ONU.

Referências

AGGELEN, Johannes van. The consequences of brain drain for an effective realization of everyone's right to live. *Indian Journal of International Law: a Quarterly*, v. 26, n. 3-4, p. 339-364, July-December 1986.

resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles. Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis. Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos (*). Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. (*) Reconhecendo que a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima [UNFCCC] é o fórum internacional intergovernamental primário para negociar a resposta global à mudança do clima". Ibid.

ALSTON, Philip. The right to development at the international level. In: SATHIRATHAI, Surakiart; SNYDER, Frederick E. (Eds.). *Third World attitudes toward international law: an introduction*. Dordrecht: Martinus Nijhoff. p. 817-818, 1987.

_____. The right to development at the international level. In: DUPUY, René-Jean (Ed.). *The right to development at the international level. Workshop, The Hague, 1979*. Netherlands: Sijthoff & Noordhoff. p. 99-114, 1980.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. *Direito ao desenvolvimento: teorias e estratégias de implementação*. Tese de doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2006.

BAGWATI, P. N. International aspects of the right to life, peace and development. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 19, p. 67-76, 1990

BULAJIC, Milan. Principles of international development law: the right to development as an inalienable human right. In: DENTERS, Erik et al. (Eds.). *International law and development*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

DESAI, Prabodh D. Right to development: improving the quality of life. In: CHOWDHURY, Shubrata R. et al. (Eds.). *The right to development in international law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

DESORMEAU, Kate; IGNATIEFF, Michael. Introduction. In: CARR CENTER. *Measurement and Human Rights: Tracking Progress, Assessing Impact*. Project Report Summer 2005.

DONNELLY, Jack. Third generation rights. In: BROLMANN, Catherine et al. (Eds.). *Peoples and minorities in international law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993.

FEYTER, Koen de. Towards a Framework Convention on the Right to Development. *Dialogue on Globalization: International Policy Analysis*. Friedrich-Ebert-Stiftung: Geneva, April 2013.

FEYTER, Koen de; MARKS, Stephen P.; RUDOLF, Beate; SCHRIJVER, Nicolaas. The role of international law. Documenta online. s/d.

GHANDI, M. Right to development as right to equal resources. In: CHOWDHURY, Shubrata R. et al. (Eds.). *The right to development in international law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992.

GILBERT, Jeremie. Indigenous Peoples' Human Rights in Africa: the Pragmatic Revolution of the African Commission on Human and Peoples' Rights. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 60, p. 254-270, 2011.

GROS ESPIELL, Héctor. The right to development as a human right. *Texas International Law Journal*, v. 16, p. 189, 205, 1981;

_____. The right to development as a human right. In: CLAUDE, Richard P.; WESTON, Burns H. (Eds.). *Human rights in the world community. Issues and action*. 2 ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press. p. 170-171, 1992.

HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, César A. The Building Blocks of Economic Complexity. *CID Working Paper* n. 186, September 2009.

HAUSMANN, Ricardo; HIDALGO, César A. (Ed.). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Cambridge, MA; London: The MIT Press, 2013.

HEAD, Ivan L. *On a hinge of history: the mutual vulnerability of South and North*. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

JENKINS-SAHLIN, Eric. HKS Hosts UN High-Level Consultation on Right to Development. Carr Center for Human Rights Policy, January 4, 2010.

KUMAR, A. K. Shiva. *Draft paper, MDGs and the right to development: issues, constraints and challenges*. Paper prepared for the Office of the High Commissioner for Human Rights as a background paper for the High Level Task Force on the Implementation of the Right to Development, November 2004.

M'BAYE, Kéba. Introduction [to human rights and rights of people]. In: BEDJAOU, Mohammed (Ed.). *International law: achievements and prospects*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers; Paris: UNESCO. p. 1041-1058, 1991.

_____. Le droit au développement. In: DUPUY, René-Jean (Ed.). *The right to development at the international level. Workshop, The Hague, 1979*. The Netherlands: Sijthoff & Noordhoff. p. 72-93, 1980.

MARKS, Stephen. *The Politics of the Possible: Achievements and Challenges of International Agreement on the Right to Development*. Friedrich Ebert Stiftung, 25 February 2011.

_____. (Ed.). *Implementing the Right to Development: The Role of International Law*. Friedrich-Ebert-Stiftung: Geneva, 2008.

_____. The human right to development: between rhetoric and reality. *Harvard Human Rights Journal*, n. 17, 2004.

_____. The right to development in context. In: CENTER FOR DEVELOPMENT AND HUMAN RIGHTS. *The right to development: a primer*. New Delhi: Sage Publications. p. 31-33, 2004.

_____. Obstacles to the right to development. *FXB Center Working Paper*, n. 17, 2003.

_____. The human rights framework for development: seven approaches. *FXB Center Working Paper*, n. 18, 2003.

MOISÉS, Cláudia P. Direitos humanos e desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas. In: AMARAL JR., Alberto do; MOISÉS, Cláudia P. (Orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*, 1999.

NANDA, Ved P. Development as an emerging human right under international law. *Denver Journal of International Law and Policy*, v. 13, n. 2-3, p. 161-179, p. 178, Winter 1985.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, 2015.

OSMANI, Siddiq. Some thoughts on the right to development. In: DUCKETT, Chris (Ed.). *The right to development: reflections on the first four reports of the independent expert on the right to development, Dr. Arjun Sengupta*. Geneva: Franciscans International. p. 34-38, 2003.

Pearson, Lester B. (Chairman). *Partners in development*, Report of the Commission on International Development. New York: Praeger edit., 1969.

REENEN, Tiep van. The right to development in international and municipal law. *African Society of International and Comparative Law Proceedings*, v. 7, 1995.

SALOMON, Margot. The nature of a right: the right to a process in the right to development. In: DUCKETT, Chris (Ed.). *The right to development: reflections on the first four reports of the independent*

expert on the right to development, Dr. Arjun Sengupta. Geneva: Franciscans International. p. 82-104, 2003.

SALOMON, Margot; SENGUPTA, Arjun. *The right to development: obligations of States and the rights of minorities and indigenous peoples.* Issues paper. London: Minority Rights Group International, February 2003.

SEN, Amartya K. The right not to be hungry. In: ALSTON, Philip; TOMASEVSKY, Katarina (Ed.). *International studies in human rights.* Netherlands; Institute of Human Rights (SIM): Martinus Nijhoff Publishers. p. 69-81, 1984.

SHELTON, Dinah. A response to Donnelly and Alston. *California Western International Law Journal*, v. 15, n. 3, p. 524-527, Summer 1985.

SHUE, Henry. *Basic rights: subsistence, affluence, and US foreign policy.* 2. ed. Princeton: Princeton University Press. p. 13-34, 1996.

_____. The interdependence of duties. In: ALSTON, Philip; TOMASEVSKI, Katarina (Eds.). *The right to food. International studies in human rights.* Netherlands Institute of Human Rights (SIM): Martinus Nijhoff Publishers. p. 83-95, 1984.

SINKONDO, Marcel H. De la fonction juridique du droit au développement. *Revue de Droit International et de Droit Comparé*, 68 année, n. 4, p. 271-293, 1991.

UDOMBANA, Nsongurua J. The Third World and the right to development; agenda for the next millennium. *Human Rights Quarterly*, v. 22, n. 3, p. 753-787, August 2000.

UNITED NATIONS. *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development.* New York and Geneva: United Nations. p. 103-108, 2013.

_____. *The legal nature of the right to development and enhancement of its binding nature*. E/CN.4/Sub.2/2004/16, 2004.

UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *The international dimensions of the right to development as a human right in relation with other human rights based in international cooperation, including the right to peace, taking into account the requirements of the New International Economic Order and the fundamental needs*. Report of the Secretary-General. E/CN.4/1334. January 1979.

VANDENBOGAERDE, Arne. The right to development in international human rights law: a call for its dissolution. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, v. 31, n. 2, p. 187-209, 2013.

WAART, Paul J. I. M. Implementing the right to development: the perfection of democracy. In: CHOWDHURY, Shubrata R. et al. (Eds.). *The right to development in international law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1992.

WITKOWSKA, Maria Magdalena K. The UN Declaration on the Right to Development in the light of its travaux préparatoires. In: DENTERS, Erik et al. (Eds.). *International law and development*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

A Comissão de Limites da Plataforma Continental e os desafios da ordem legal dos oceanos

Rodrigo Fernandes More*

Introdução

O artigo 76 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) estabelece os requisitos técnicos para extensão da plataforma continental além das 200 milhas marítimas¹, cuja proposta deve ser dirigida pelo Estado costeiro à Comissão de Limites da Plataforma Continental (Comissão), conforme o Anexo II da CNUDM. A manifestação da Comissão sobre uma proposta de extensão de plataforma continental é denominada “recomendação”.

A importância da Comissão tem se acentuado nos últimos anos em razão do expressivo número de propostas recebidas até 2015 - 80 propostas e 46 informações preliminares² - bem como pelo sensível acréscimo territorial

* Professor do Departamento de Ciências do Mar da Universidade Federal de São Paulo. Consultor Jurídico do Plano de Levantamento da Plataforma Continental (LEPLAC), Brasil.

¹ O Bureau Hidrográfico Internacional fixou como milha marítima, ou milha náutica, a seguinte: 1M = 1,852 m. Assim, 200 milhas marítimas correspondem a 370,4 Km (COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. *Scientific and Technical Guidelines of the Commission on The Limits of the Continental Shelf*. Document no. CLCS/11 of 13 May 1999. Revisto por CLCS/11/Add.1 (03 set.1999); CLCS/11/Add.1/Corr.1 (19 nov. 1999) e CLCS/11/Corr.1 (24 fev. 2000), 2000. p. 25).

² Em 2008, diante de dificuldades reportadas por Estados em desenvolvimento, especialmente Estados insulares menores com dificuldades financeiras e técnicas para aquisição de dados necessários às propostas, decidiu-se pela admissão de “informações preliminares”

e consequente acesso a recursos naturais que tal extensão representa. Além disso, a aquisição de dados científicos necessários às propostas tem permitido aos Estados costeiros proponentes, e eventualmente a Estados parceiros no aconselhamento técnico-científico, um conhecimento mais aprofundado sobre as potencialidades minerais de sua plataforma continental.

Assim, embora a exploração de recursos minerais na plataforma, em especial no mar profundo, ainda não tenha atingido níveis de viabilidade econômica, a extensão da plataforma continental representa, além de extensão de direitos de soberania, uma reserva estratégica a longo prazo.

A Comissão pode ser definida em sua natureza jurídica como um órgão técnico da CNUDM, cujos trabalhos são realizados na sede da ONU em Nova York. É um órgão provisório, em tese, pois suas competências tendem a se exaurir na medida que as submissões de propostas pelos diversos Estados costeiros são analisadas e as respectivas recomendações emitidas.

A CNUDM prevê outros dois órgãos: o Tribunal Internacional do Direito do Mar e a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos. O primeiro é um órgão judicial; o que indicassem os limites exteriores além das 200 milhas marítimas e a descrição do *status* de preparação da respectiva proposta dentro do prazo fixado na SPLOS/72 (2001), ou seja, 12/05/2009 (Cf. STATES PARTIES TO THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA. MEETING OF STATES PARTIES. *Decision regarding the workload of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the ability of States, particularly developing States, to fulfil the requirements of article 4 of annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea, as well as the decision contained in SPLOS/72, paragraph (a).* SPLOS/183, 2008). Poder-se-ia dizer foi um procedimento para que Estados em desenvolvimento pudessem cumprir o prazo sem a necessidade de alterá-lo novamente, como em 2001. Sobre esta alteração cf. nota 11 infra.

segundo conta com um Comitê Legal e Técnico³. A Comissão não contém qualquer órgão subsidiário de natureza legal, pois a ela não são conferidos poderes de interpretação da CNUDM, uma prerrogativa dos Estados-partes, apenas competências técnicas de aplicação do artigo 76. Essa característica é ressaltada em sua composição: 21 membros peritos, divididos em Subcomissões, indicados segundo o critério de distribuição geográfica equitativa e com expertise nos campos da geologia, geofísica ou hidrografia⁴.

Assim como o Tribunal e a Autoridade, a Comissão tem merecido estudos cada vez mais aprofundados quanto ao exercício de suas competências e mesmo com relação à sua prática.

No caso do Brasil, por exemplo, a extensão da plataforma continental além das 200 milhas marítimas poderá importar, se integralmente recomendada pela Comissão, no acréscimo de 965 mil Km² de território nacional no leito marinho, o equivalente quase a uma Venezuela ou Egito⁵ (Figura 1), ou seja, um território sobre o qual exercer-se-ão direitos de soberania sobre recursos naturais, vivos e não vivos, que não se limitarão, eventualmente, à exploração

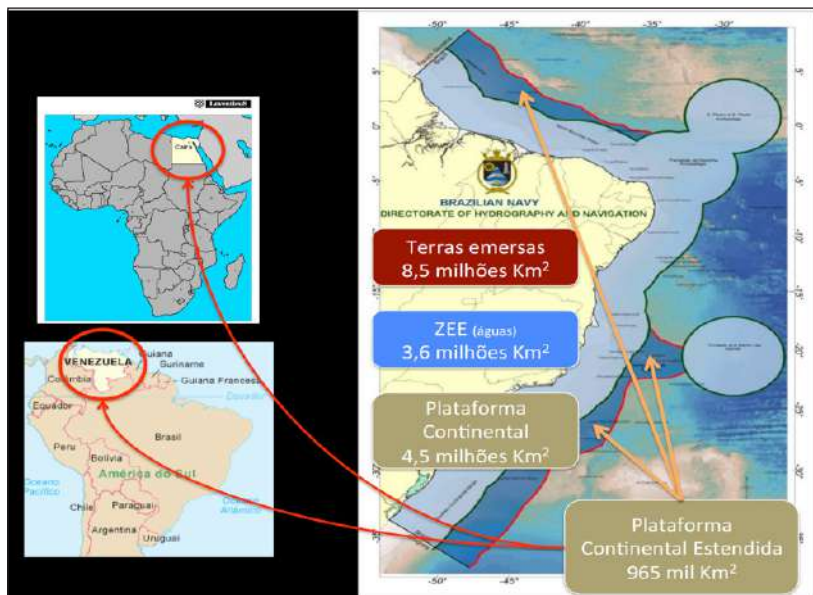
³ A criação do Tribunal Internacional do Direito do Mar foi estabelecido de acordo com o Anexo VI e a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos pelo artigo 156, ambos da CNUDM.

⁴ CNUDM, Anexo II, artigo 2 (1). “A comissão será composta de 21 membros, peritos em geologia, geofísica ou hidrografia, eleitos pelos Estados Partes na presente Convenção entre os seus nacionais, tendo na devida conta a necessidade de assegurar uma representação geográfica equitativa, os quais prestarão serviços a título pessoal”.

⁵ Sobre a extensão da plataforma continental do Brasil cf. MORE, Rodrigo F. Considerations about the recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the Amazon fan. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, 2014, p. 117-142.

e exploração de petróleo e gás natural, mas de minerais como manganês, cobalto, zinco ou mesmo da biodiversidade da zona bêntica⁶.

Figura 1. Extensão da plataforma continental do Brasil além das 200 M



O Brasil foi o segundo Estado costeiro a submeter uma proposta de extensão da plataforma continental (17/05/2004)⁷, após a Rússia (20/12/2001). Além das

⁶ Artigo 77 (4) da CNUDM.

⁷ As propostas do Brasil de 2004 e 2015 (parcial revista) foram preparadas pelo LEPLAC (Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira), um plano da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) criado pelo Decreto nº 95.787/1988 substituído pelo Decreto 98.145/1989, coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, com a participação de representantes do

*Scientific and Technical Guidelines*⁸ e das *Rules of Procedure*⁹ não havia um “modelo” a ser seguido, como se beneficiariam e mesmo aprimorariam¹⁰ os Estados costeiros, cujas propostas seguiriam nos anos seguintes¹¹. O Brasil foi o segundo Estado costeiro a receber recomendações, o que ocorreu em 04/04/2007¹². Por discordar das recomendações recebidas, em 10/05/2015 apresentou uma proposta revista sobre a Margem Sul¹³.

Comando da Marinha do Brasil e dos Ministérios de Minas e Energia, Ciência Tecnologia, Inovação e Educação, bem como de universidades. O Sumário Executivo das propostas do Brasil pode ser consultado no site da *Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea*.

⁸ COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. *Scientific and Technical Guidelines of the Commission on The Limits of the Continental Shelf*. Op. cit.

⁹ Cf. COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*, 2008.

¹⁰ Um exemplo de regras criadas pela prática entre a Comissão e um Estado costeiro proponente é instituição do procedimento de “clarifications” entre as “Rules of Procedure”, que resultou de consulta realizada pela Subcomissão, que analisava a proposta brasileira de 2004, ao Sub-Secretário de Assuntos Legais da ONU Nicholas Michel (COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. *Letter and legal opinion dated 25 August 2005 from the Legal Counsel, Under-Secretary-General of the United Nations for Legal Affairs, addressed to the Chairman of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. Document no. CLCS/46, 2005).

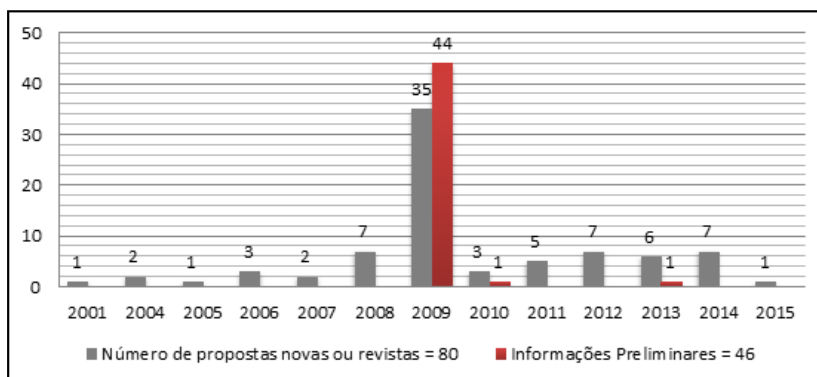
¹¹ O histórico das revisões das “Rules of Procedure”, cuja primeira versão é de 1997, está descrito no prefácio do documento CLCS/40/Rev.1 (2008), que estabelece as “Rules of Procedure” em vigor. Cf. COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*, Op. cit.

¹² Rússia recebeu recomendações sobre a proposta de 20/12/2001 em 27/06/2002.

¹³ A proposta brasileira de 2004 referia-se a quatro áreas: Margem Sul, Cadeia Vitória-Trindade, Cone do Amazonas e Cadeia Norte Brasileira. O Sumário Executivo da proposta revista parcial de 2015

O gráfico 1 apresenta a distribuição ao longo dos anos de propostas e informações preliminares de Estados costeiros sobre a extensão da plataforma continental na forma do artigo 76 da CNUDM.

Gráfico 1 - Propostas submetidas à Comissão¹⁴



Nota-se um grande número de propostas e informações preliminares no ano de 2009. Isso se deu em razão da extensão do prazo limite para submissão de propostas previsto no artigo 4 do Anexo II da CNUDM, originalmente de 10 anos da entrada em vigor da Convenção, cujo termo expiraria em 16/12/2004.

sobre a Margem Sul. Disponível em:

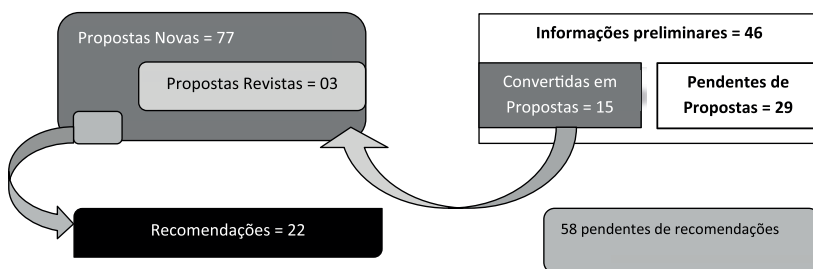
<http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/bra02_rev15/Executive_Summary_Brazilian_Partial_Revised_Submission_SR.pdf>.

¹⁴ DIVISION FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA. Lista de propostas submetidas à Comissão de Limites da Plataforma Continental. Disponível em:

<http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm>.

O novo prazo limite foi fixado para 12/05/2009¹⁵. Assim, das 35 propostas de 2009, 34 foram apresentadas entre 05/02 e 12/05/2009¹⁶. Também outras 44 informações preliminares foram apresentadas naquele mesmo ano.

Figura 2. Propostas e informações preliminares



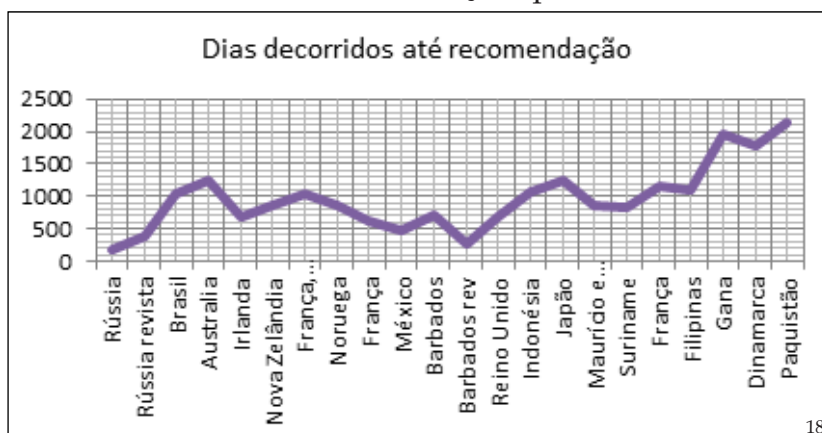
¹⁵ Os Estados-partes entenderam que os documentos básicos necessários para que os Estados costeiros pudessem apresentar suas propostas completou-se apenas em 13/05/1999, com a publicação da "Scientific and Technical Guidelines of the Commission on the Limits of the Continental Shelf" (COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. *Scientific and Technical Guidelines of the Commission on The Limits of the Continental Shelf*. Op. cit.). Assim, decidiu-se que para os Estados-partes para os quais a CNUDM havia entrado em vigor antes daquela data, o prazo limite de 10 anos do artigo 4º do Anexo II encerrar-se-ia em 12/05/2009 (Cf. STATES PARTIES TO THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA. MEETING OF STATES PARTIES. *Decision regarding the date of commencement of the ten-year period for making submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf set out in article 4 of Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea*. SPLOS/72, 2001). Para os Estados-partes para os quais a CNUDM tenha entrado em vigor após 13/05/2009, como a Dinamarca, o prazo permanece de 10 anos daquela data. O mesmo ocorrerá com os Estados Unidos da América se e quando ratificar a CNUDM.

¹⁶ Cuba apresentou informações preliminares em 12/05/2009 informando que logo apresentaria uma proposta, o que fez em 01/06/2009. Cf. CUBA. *Informações preliminares*. 12 mai. 2009. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/preliminary/cub2009preliminaryinformation.pdf>.

Atualmente são 58 propostas pendentes de recomendações e 29 informações preliminares que devem ser substituídas por propostas (Figura 2). O tempo médio entre o recebimento de uma proposta e a emissão de recomendações é de 963 dias.

O gráfico 2 apresenta o número de dias decorridos entre a submissão da proposta e as recomendações emitidas pela Comissão. A disposição de Estados costeiros proponentes no gráfico obedece à ordem cronológica de submissão da proposta, da esquerda para a direita¹⁷.

Gráfico 2 - Dias decorridos entre a submissão da proposta e a emissão de recomendações pela Comissão



¹⁷ DIVISION FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA. Lista de propostas submetidas à Comissão de Limites da Plataforma Continental. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm>.

¹⁸ DIVISION FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA. Lista de propostas submetidas à Comissão de Limites da Plataforma Continental. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm>.

Nota-se que o tempo médio de análise de propostas submetidas tem crescido desde as recomendações emitidas para o Reino Unido, referente à Ilha de Ascensão em 2010.

Este aumento merece uma análise mais detida a partir de uma metodologia que revele suas causas, objeto que foge ao presente estudo. Contudo, pode-se considerar como elementos relevantes que impactam no prazo de análise: a) a natureza única de cada proposta em seus aspectos geológicos e morfológicos; b) a qualidade dos dados e informações apresentados; c) a dinâmica particular entre a respectiva Subcomissão e o Estado costeiro proponente; e, d) o impacto de novas tecnologias e estudos científicos literários que acirram divergências de interpretação científica entre a respectiva Subcomissão e a própria Comissão em relação ao Estado costeiro proponente. Some-se, ainda, a este cenário a regra que determina que uma proposta revista deve ser analisada antes de uma proposta nova¹⁹, como se diz “fu-

¹⁹ De acordo com artigo 8 do Anexo II da CNUDM, ao discordar das recomendações da Comissão, o Estado costeiro pode, em prazo razoável, apresentar uma proposta nova ou revista. A diferença entre ambos é explicada por MORE, Rodrigo F. Op. cit.: *“The distinction between a new and a revised Submission is determined by the “subject-matter” or “the cause of action” criteria declined by the coastal State in its Submission. The CLCS has no power to deny a revised Submission based on its procedural rules nor in any other rule, including the UNCLOS and the international general law. It is because only the States has the original and sovereign power to interpret the UNCLOS in accordance with article 31, paragraph 3 (a) of the 1969 Vienna Convention. The wording of article 8 of the UNCLOS Annex II allows to the coastal State that on disagreeing with the recommendations it could submit to the CLCS, in a reasonable time, a revised or new proposal. In a restricted interpretation, if revised, the Submission should have as the scope the delimitation of limits about the same area already appraised by the CLCS. This means, since the UNCLOS does not impede it, that some limits, even already recommended, but also made definitive and obligatory by the deposit before the UN Secretary-General, can be updated. By expanding this scenario it is also possible to present a revised Submission on areas already recommended by CLCS, but not yet deposited, since new data are available by application of the legal principle of the “best technology available” and “best geological and geophysical evidence available”. Nothing impedes, equally based on the UNCLOS, that revised Submissions are partially submitted, area per area, as*

rando a fila” de propostas que aguardam análise.

Em breve introdução, este é um cenário bem abrangente da prática da Comissão e dos principais elementos que impactam o tempo de emissão de recomendações, mas que simultaneamente destacam a expertise técnica de seus membros. É possível também identificar pelo número de propostas a importância jurídica, política e estratégica da extensão da plataforma continental para cada Estado costeiro proponente.

Os trabalhos da Comissão, de suas Subcomissões e dos Estados costeiros pautam-se pelo artigo 76 da CNUDM e seu Anexo II, de natureza jurídica vinculante para os Estados-membros, bem como pelas *Scientific and Technical Guidelines*²⁰ e pelas *Rules of Procedure*²¹, ambas da Comissão, mas juridicamente não vinculantes aos Estados-membros. Estes documentos formam o conjunto de instrumentos normativos e orientadores para a elaboração de propostas de extensão da plataforma continental que, de sua vez, fazem parte de um conjunto maior de normas e princípios que compõe uma ordem legal dos oceanos.

done by Russia, Indonesia, Mexico and France. There is also no restriction in adding new areas to a revised submission since those added areas and its limits are contiguous to the non-recommended limits. If they are contiguous, they are part of the same natural prolongation of landmass, of the same polygon of coordinates and may added by the natural application of the principles above. The difference nature of a new Submission and a revised one has also an impact on the procedural aspect of a Submission: a new Submission gets in the end of a long line of definitive and other preliminary submissions; a revised one no, as the case of the Russian revised Submission about the sea of Okhotsk in 2013”.

²⁰ COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. *Scientific and Technical Guidelines of the Commission on The Limits of the Continental Shelf*. Op. cit.

²¹ COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*, Op. cit.

A Comissão, assim como os demais órgãos da CNU-DM (Tribunal e Autoridade) e os Estados-partes, são atores impactados pela evolução das percepções sobre os oceanos²², em diferentes graus, de acordo com o nível de importância que o oceano representa no ciclo de vida de cada sociedade, de cada Estado. O significativo número de propostas recebidas pela Comissão (Gráfico 1) e o tempo para sua análise (Gráfico 2) são indicadores relevantes sobre percepções comuns (e interesses políticos e estratégicos) a respeito da importância dos oceanos.

Neste cenário, a proposta deste estudo é situar a Comissão de Limites da Plataforma Continental no contexto dos desafios da ordem legal dos oceanos, de modo a reforçar seu papel e competências de acordo com a CNUDM e tratados relacionados, e o Direito Internacional geral. Para isso, trataremos da “ordem legal dos oceanos” e seus desafios para, ao final, relacioná-los ao papel e competências da Comissão.

1. A ordem legal dos oceanos

Em junho de 2015, realizou-se em Caiscais, Portugal, a *World Ocean Summit 2015*, com a presença de mais de 350 autoridades, empresários e estudiosos dos temas do oceano para debater a transição entre a chamada “economia do oceano” para a nova “economia azul”²³. Uma das sessões era dedicada à “nova ordem dos oceanos”. Essa nova ordem pode ser explorada seguindo uma abordagem econômica, além da jurídica, para considerar “ordem” não apenas um sistema de normas jurídicas, mas uma organização de agentes eco-

²² STEINBERG, Philip E. *The Social Construction of the Ocean*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

²³ THE ECONOMIST. *World Ocean Summit 2015. Blue economy; blue growth*, 2015.

nômicos, de modo que “nova ordem dos oceanos” pode ser entendida, com necessário elastério interdisciplinar, como novo arranjo econômico em torno dos temas do oceano. É a “*blue economy*” para se usar um termo que cunha, com traço de modernidade, novas percepções sobre oportunidades a respeito das riquezas e potenciais dos oceanos.

Sem prejuízo da interdisciplinaridade, como um estudo jurídico que se debruça sobre os desafios da Comissão na ordem legal dos oceanos, importa-nos considerar esta “nova ordem” de acordo com aspectos delimitadores de competência, buscando medir alguns dos efeitos positivos que o exercício das funções da Comissão traz para a própria construção e afirmação costumeira e convencional dos direitos do mar, e não apenas do “Direito do Mar”, portanto, em sentido mais amplo.

A ideia de que uma nova ordem econômica dos oceanos, de “*blue economy*”, representaria uma “nova” ordem dos oceanos desafia a própria natureza jurídica e fundamentos do Direito do Mar, cujo principal instrumento é CNUDM, de 1982.

A ordem legal que ali guarda sua pedra angular para os oceanos é parte de uma ordem jurídica maior e ancestral, com costumes e princípios definidos desde a antiguidade, passando pela idade média até a codificação nos dias atuais²⁴.

²⁴ A bibliografia sobre a formação histórica do Direito do Mar é bastante vasta. Sugere-se: FULTON, Thomas WEMYSS, Thomas. *The Sovereignty of the Sea*, 1911; RANGEL, Vicente Marotta. Brazil. In: UNITED NATIONS. *United Nations Convention on the Law of the Sea at Thirty – Reflections*. Nova York: ONU, 2013. p. 29; BOYLE, Alan; CHINKIN, Christine. UNCLOS III and the process of international law-making. In: NDIAYE, Tafsir; WOLFRUM, Rüdiger Wolfrum (Eds.). *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah. Leiden/Bolton: Martinus

Sob o ponto de vista instrumental, portanto dos tratados, além da CNUDM a ordem dos oceanos contempla as convenções da Organização Marítima Internacional, as convenções do Direito Internacional do Meio Ambiente, como a Convenção de Mudanças Climáticas e a Convenção da Diversidade Biológica, apenas para citar alguns exemplos de associação mais evidente dos temas ambientais com os oceanos²⁵.

Sob o ponto de vista temporal, enquanto algumas daquelas convenções entabulam desafios recentes sobre a proteção e preservação do espaço marinho, em especial voltados para a prevenção da poluição, a CNUDM em muitos casos apenas traduz, para a forma escrita de um tratado, fontes formais de Direito do Mar muito antigas, que são válidas como costumes e princípios há séculos, como é o caso da pirataria, referida pelo Direito Internacional Penal como um dos crimes internacionais mais antigos relatados desde a antiguidade.

Assim, ao invés de uma “nova” ordem, preferimos nos referir a uma nova percepção sobre a importância da ordem legal dos oceanos - uma percepção produto de uma construção social, como defende Steinberg, que se aguça e aprofunda a partir da ampliação do conhecimento científico sobre as riquezas vivas e não vivas do oceano²⁶. Com reflexos sobre a política e estratégia dos Estados sobre os oceanos como cenários de projeção de poder político, inclusive na vertente militar, elementos formalmente olvidados

Nijhoff, 2007. p. 373 e ss.

²⁵ MORE, Rodrigo. O regime de regulação, proteção e prevenção do meio marinho na Convenção de Direito do Mar. In: GRANZIERA, Maria Luiza M.; REI, Fernando (Orgs). *Direito Ambiental Internacional – avanços e retrocessos – 40 anos de Conferências das Nações Unidas*. São Paulo: Atlas, 2015. p. 65-66.

²⁶ STEINBERG, Philip E. Op. cit.

nos debates de elaboração da CNUDM da 3ª Conferência do Direito do Mar entre 1973 e 1982, mas ainda assim relevantes para as análises das relações internacionais no mar, da geopolítica, da oceanopolítica²⁷, portanto de fontes materiais de Direito Internacional e Direito do Mar²⁸.

A Comissão é parte desta ordem leal dos oceanos. Ordem que não a reveste de personalidade jurídica, nem competências para interpretação da CNUDM. Contudo, esta mesma ordem conferiu à Comissão competência única para:

- a) Examinar os dados e outros elementos de informação apresentados pelos estados costeiros sobre os limites exteriores da plataforma continental nas zonas em que tais limites se estenderem além de 200 milhas marítimas e formular recomendações de conformidade com o artigo 76 e a Declaração de Entendimento adotada em 29 de Agosto de 1980 pela Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.
- b) Prestar assessoria científica e técnica, se o Estado costeiro interessado a solicitar, durante a preparação dos dados referidos na alínea a)²⁹.

²⁷ A oceanopolítica é definida por Barbosa Júnior: “Oceanopolítica envolve o estado como elemento central para a adoção de decisões soberanas, considerando os espaços oceânicos, sobre o destino de sua população, assim como nas relações de poder com outros estados e, considerando a conjuntura político-estratégica internacional, com os demais atores das relações internacionais”. BARBOSA JÚNIOR, Ilques. Oceanopolítica: conceitos fundamentais, a Amazônia Azul. In: MORE, Rodrigo F.; BARBOSA JÚNIOR, Ilques. (Orgs.). *Amazônia Azul: política, estratégia e direito para o Oceano do Brasil*. Rio de Janeiro: SaG Serv FEMAR, 2012. p. 219.

²⁸ Oppenheim faz interessante distinção entre as fontes formais e materiais do direito, relacionando as fontes materiais às razões de sua criação, ao local onde nasce o rio; e as fontes formais ao modo que se expressa o direito, ao curso traçado pelo rio. (Cf. OPPENHEIM, L. *Tratado de Derecho Internacional Publico*. 8. ed. Barcelona: Bosch 1961).

²⁹ Artigo 3 (1), Anexo II da CNUDM.

A competência para “examinar os dados e outros elementos de informação apresentados pelos Estados costeiros” e “formular recomendações” foram sobrelevadas pela CNUDM na parte final do parágrafo 8 do artigo 76:

[...] A Comissão fará recomendações aos Estados costeiros sobre questões relacionadas com o estabelecimento dos limites exteriores da sua plataforma continental. Os limites da plataforma continental estabelecidas pelo Estado costeiro com base nessas recomendações serão definitivos e obrigatórios.

É precisamente na competência para o “examinar os dados e outros elementos de informação apresentados pelos Estados costeiros” que a Comissão compartilha desafios com os demais órgãos da CNUDM e outros com competências correlatas aos temas do mar no contexto da ordem legal dos oceanos.

1.1 Desafios da ordem legal dos oceanos

Como visto, a ordem legal dos oceanos não se resume à CNUDM, nem é uma ordem fechada tal como se depreende do conteúdo inter, multi e transdisciplinar das normas jurídicas que a compõem. É à luz destas características disciplinares que propomos considerar os “desafios” da ordem legal dos oceanos antes de identificar os desafios da Comissão neste contexto. Portanto, se há “desafios”, há fatos em sua causa primária.

Nossa proposta é limitar, apenas para fins de circunscrição do tema neste estudo, alguns fatos que corroboram as causas primárias de alguns dos desafios da or-

dem legal dos oceanos baseados em quatro disciplinas: do conhecimento, da tecnologia, dos recursos humanos e do meio marinho. Todos eles afetam, como veremos adiante, o papel e as competências da Comissão.

As três primeiras disciplinas podem ser reunidas sob a luz de uma análise baseada nos princípios norteadores da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Para a última disciplina, a do meio marinho, propomos uma análise da relação da humanidade (do homem e das sociedades) com o oceano, como reflexo do desenvolvimento das três primeiras disciplinas.

Seguindo este roteiro, nosso objetivo é demonstrar sejam quais forem os desafios da ordem legal dos oceanos e, ainda, os impactos devem ser considerados sob uma ótica antropocêntrica - na qual o meio marinho, como um espaço multidimensional de interesses políticos e estratégicos, se torna objeto do direito na preservação, proteção e conservação para um uso sustentável de recursos, que inclui (ao invés de excluir) todos os possíveis usos dos recursos marinhos sob jurisdição do Estado costeiro. Isso inclui as águas (mar territorial, zona contígua e zona econômica exclusiva), o espaço aéreo sobrejacente às águas, a plataforma continental e a zona costeira.

A consideração sobre estes impactos requererá investimentos dos Estados costeiros em conhecimento científico, tecnologia, inovação e recursos humanos voltados ao oceano, que se apresentam como “desafios” na medida que concorrem, principalmente no âmbito doméstico de Estados em desenvolvimento, com demandas sociais mais prementes como saúde, educação e segurança (pública e alimentar).

As dificuldades financeiras e técnicas dos Estados em desenvolvimento, especialmente de Estados arquipé-

lagos menores, apresentam-se como desafios também aos Estados desenvolvidos, que são chamados a apoiá-los, assim como à Comissão, que também pode lhes prestar assistência técnica, como comumente presta. Desafio ainda maior, e ainda muito distante para a grande maioria dos Estados costeiros, será a exploração e exploração da plataforma continental estendida.

Nossas considerações sobre estes desafios começa por aquelas últimas 3 disciplinas, que reunimos entre os desafios de CT&I.

1.2 Os desafios de CT&I

A CNUDM é comumente tratada como “constituição do mar”, tanto por sua extensão quanto pela conexão que estabelece com outros tratados e organizações internacionais sobre os temas do mar. Essa conexão, contudo, não é linear.

O regime jurídico dos oceanos estabelecido pela CNUDM, apesar de seu papel central, não é o único a compor a ordem legal dos oceanos como já advertimos: há outras convenções cujos princípios se aplicam sobre os oceanos, bem como novas demandas de interconexão temática.

Um bom exemplo dessa interconexão é a proteção da diversidade biológica além da jurisdição dos Estados, portanto no alto mar³⁰ e na Área. A Convenção da Diversidade Biológica não abrange essas áreas, nem a CNUDM estipula como será a divisão de benefícios

³⁰ O alto mar é definido na Parte VII da CNUDM: “[...] todas as partes do mar não incluídas na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores de um Estado, nem nas águas arquipelágicas de um Estado arquipélago [...]”. Já a Área é definida no artigo 1 (1) como “Área’ significa o leito do mar, os fundos marinhos, e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional”. Em outras palavras, o espaço oceânico além da plataforma continental.

sobre os recursos daqueles espaços. Trata-se de uma nova demanda muito relevante que aborda diretamente questões de CT&I, uma demanda relativamente recente sobre os oceanos^{31 32 33}.

Apesar da relevância da demanda, as perspectivas da 3ª Conferência do Mar entre 1973 e 1982 não alcançaram os temas de CT&I relacionados a patentes, a exemplo do que ocorreria mais tarde com o Acordo TRIPS (1994)³⁴, ou mesmo mais recentemente com a demanda criada no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica pela regulação da biodiversidade além da jurisdição nacional. Vale destacar que a Convenção da Diversidade Biológica não se aplica além da jurisdição dos Estados e, portanto não se aplica ao alto mar ou a Área, embora seja aplicável no mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e na plataforma continental, que estão sob jurisdição dos Estados costeiros.

O alcance da CNUDM sobre os temas de CT&I foi restrito por circunstâncias que mereceriam olhar mais apurado noutra oportunidade além deste estudo, mas

³¹ ELFERINK, Alex G. Oude. Governance Principles for Areas beyond National Jurisdiction. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 27, 2012, p. 205-259.

³² BARNES, Richard A. Consolidating Governance Principles for Areas beyond National Jurisdiction. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 27, 2012, p. 261-290.

³³ MOLENAAR, Erik J. Managing Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 22, 2007, 89-124.

³⁴ HEAFEY, Eve. Access and Benefit Sharing of Marine Genetic Resources from Areas beyond National Jurisdiction: Intellectual Property-Friend, Not Foe. *Chicago Journal of International Law*, 14, 2013-2014, p. 493 e ss.

³⁵ *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, 1994.

isso não lhe retira importância para a ordem legal dos oceanos, especialmente ao que se relaciona à investigação científica marinha, prevista na Parte XIII da CNUDM, e o desenvolvimento e transferência de tecnologia marinha, prevista em sua Parte XIV - embora sejam temas menos explorados em estudos acadêmicos que os temas da plataforma continental, por exemplo.

Como já se percebe, os principais desafios da ordem legal dos oceanos, como será para a plataforma continental, estão relacionados à jurisdição dos Estados, seus direitos, obrigações e responsabilidades correlatas.

A jurisdição dos Estados, ou a falta dela, implica em direitos e obrigações ora apenas para Estados costeiros ora para todos os Estados com consequentes responsabilidades, ora exclusivas ora recíprocas, dependendo de sua natureza e regime jurídico previstos na CNUDM sejam de mar territorial, zona econômica exclusiva, alto mar, plataforma continental ou Área.

Os direitos e deveres relacionados à investigação científica marinha (Parte XII) e com o desenvolvimento e transferência de tecnologia marinha (Parte XIII) fundamentam-se num dever de cooperação (artigos 242 e 270) e no direito de realizar tais pesquisas e desenvolvimentos independentemente da localização geográfica do Estado, vale dizer seja ele costeiros ou não (artigos 238 e 266). O exercício destes direitos depende, obviamente, de acesso à tecnologia e, num contexto mais aprofundado, de desenvolvimento de tecnologias próprias.

O desafio que se apresenta, portanto, é a determinação de direitos sobre o produto das atividades de exploração e exploração, que podem se consubstanciar em paten-

tes ou mesmo informações e dados de natureza estratégica e comercialmente relevantes e, por isso, sigilosos sob um ponto de vista que desafia o espírito de cooperação e bem comum encapados pela CNUDM.

A aquisição de dados e materiais para a elaboração de propostas de extensão da plataforma continental além das 200 milhas marítimas é um bom exemplo de como este desafio se apresenta e como o alijamento ou limitação de acesso a tecnologias e recursos humanos especializados, associados a limitações financeiras, limitam o exercício de “direitos de soberania” sobre os recursos da plataforma continental. Por esta razão, baseada na cooperação em torno de CT&I no mar, que a Comissão presta-se à assistência técnica a Estados que não as possuem.

Sabe-se, neste contexto, que a produção e retenção do conhecimento e a capacidade de desenvolvimento de tecnologias de ponta, inovadoras, tornou-se um importante elemento para medir o grau de desenvolvimento dos Estados, de sua influência econômica e política, de medida do poderio militar até. A Comissão coopera ativamente para a diminuição das assimetrias entre Estados.

É a capacidade de formação, atração e retenção de recursos humanos em áreas estratégicas da CT&I que permitem medir também a importância dos oceanos em sentido amplo, ou mesmo a percepção da importância política e estratégica pontual dos oceanos para um Estado, o que faz sobrelevar o tema dos oceanos como espaço de atuação oceanopolítica.

Essa constatação, que é comprovada pela ação direta de alguns Estados sobre os oceanos (i.e. manobras militares, apresentação de planos de trabalho à Autoridade)³⁶,

³⁶ Os planos de trabalho para exploração na Área estão previstos no artigo 153, em especial os parágrafos 2 e 3 da CNUDM. Referem-se a

faz destacar ainda mais a importância da participação do Estado nos diversos níveis da ordem legal dos oceanos, seja em suas instituições como o Tribunal Internacional do Direito do Mar, a Comissão ou a Autoridade, seja nos foros de negociação como a Reunião das Partes na CNU-DM ou nos grupos de trabalho *ad hoc*, como aquele relacionado a conservação e uso sustentável dos recursos da diversidade biológica marinha além a jurisdição nacional³⁷, apenas para citar alguns exemplos.

Confirma-se, portanto, os desafios de CT&I sobre a jurisdição como divisor desta nossa proposta de abordagem.

Assim, em resumo, no plano macro de análise que propusemos e segundo as disciplinas do conhecimento, da tecnologia e dos recursos humanos, os desafios sobre CT&I podem ser resumidos da seguinte forma:

- a) A patrimonialização do conhecimento (patentes) não é impedimento para a realização do objetivo da cooperação e divisão dos benefícios comuns, na medida em que é possível compatibilizar os princípios do TRIPS e da Convenção da Diversidade Biológica com os princípios da CNUDM;
- b) A transferência ou desenvolvimento comum de tecnologia marinha é um tema ainda muito mais

planos elaborados por Estados-partes ou seus patrocinados, apresentados à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos, para realização de atividades de exploração ou exploração de minerais na Área.

³⁷ DIVISION FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA. *Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction*. Atualizado em 13 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/los/biodiversityworkinggroup/biodiversityworkinggroup.htm>>.

afeto ao plano do idealismo que do realismo político: os investimentos em novas tecnologias baseiam-se na venda da tecnologia ultrapassada por poucos, de modo que o atraso tecnológico de muitos é da essência comercial que não se pode negar ao tema;

- c) O desafio em formar recursos humanos com limitação ao conhecimento, à tecnologia e a recursos financeiros, haja vista a concentração do conhecimento, da tecnologia e dos recursos, num círculo vicioso.

Nesta nossa análise, há que se considerar, ainda, os desafios sobre o meio marinho que se apoiam em todas essas premissas até agora apresentadas.

1.3 Desafios sobre o meio marinho

Nossa proposta é analisar os desafios da ordem legal dos oceanos considerando quatro disciplinas, dentre as quais o meio marinho foi elencado como a última delas. O uso do meio marinho é talvez o maior desafio da ordem legal dos oceanos.

Embora os espaços oceânicos sejam delimitados e regulados por regimes legais precisos, os recursos vivos e não vivos, as energias em todas as suas formas, a proteção e preservação do meio marinho, o uso pacífico ou militar, a gestão de recursos são alguns dos elementos que desde uma breve reflexão já despontam como pontos críticos e potenciais geradores de conflitos, pois todos eles se regulam por elementos jurisdicionais, portanto por direitos,

deveres e responsabilidades dos Estados.

Como elemento agravante está o desconhecimento científico sobre a riqueza absoluta dos oceanos: talvez nem 80% delas tenham sido descobertas ainda, e muito menos que esse percentual se sabe sobre as aplicações dos 20% que se conhece.

Coloca-se neste ponto um dilema interessante: se nenhum Estado pode abrir mão de recursos, o que se dirá de recursos que nem se conseguem estimar ainda? A prática demonstra que nenhum Estado está disposto a abrir mão de direitos de soberania sobre recursos marinhos, ainda que os desconheça. Como também desconhecem os impactos ambientais para sua exploração.

Essa provocação nos remete a dois exemplos: os Estados Unidos da América, que não assinaram a CNUDM, como revelam os arquivos da III Conferência, por discordarem do regime da Área; e o grande número de Estados em desenvolvimento que apresentaram propostas ou informações preliminares perante a Comissão: a atual lacuna de conhecimento sobre as respectivas plataformas continentais começará a ser colmatada a partir dos dados e materiais adquiridos e apresentados à Comissão.

Outro desafio que se coloca para a ordem legal dos oceanos relacionada ao meio marinho é o tema da governança.

A governança prescinde de ações de governos, como afirmam Rosenau e Czempiel em destacada e conhecida obra "Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial"³⁸. Trata-se de tema da agenda do

³⁸ ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução Sergio Bath. Brasília: Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

terceiro setor, reconhecido pela articulação de organizações não-governamentais, que nos temas do oceano padecem das mesmas limitações dos Estados sob o ponto de vista do conhecimento, da tecnologia sobre o meio e recursos marinhos, embora, em tese, possam agir de forma mais ágil e próxima aos interesses de uma gama maior de atores (chamados *stakeholders*) afetos aos temas do oceano.

Há, contudo, um choque de interesses cada vez mais evidente entre Estados e atores não estatais sobre os oceanos, na medida que, por exemplo, estes últimos advogam nos diversos foros, principalmente nos foros informais, mas não menos relevantes sob o ponto de vista científico, a aplicação de princípios de outros ramos do Direito Internacional aos temas da Convenção do Direito do Mar: a aplicação do princípio da precaução ou uma adaptação do *Multilateral System for Access and Benefit-Sharing* da FAO (*Food and Agriculture Organization*) aos temas de acesso à biodiversidade em áreas além da jurisdição nacional, por exemplo. Um bom exemplo da contribuição dos esforços de governança, mais precisamente do meio acadêmico científico, está no debate sobre a acidificação dos oceanos, materialmente comprovado e que já atrai a merecida atenção dos Estados e da comunidade científica³⁹.

Em resumo, numa análise macro dos desafios da ordem legal dos oceanos sob a perspectiva do meio marinho, podemos resumir:

- a) o uso do meio marinho é um potencial tema de conflito entre os Estados, pois apesar dos regimes

³⁹ HULL, Eric V. Ocean acidification: legal and policy responses to address climate change's evil twin. *N.Y.U. Environmental Law Journal*, 20, 2012-2104, p. 507.

jurídicos de cada espaço oceânico, o conhecimento, a tecnologia e, conseqüentemente, o acesso a recursos para seu uso não é uniforme, mas muito assimétrico. Some-se a isso o uso militar cada vez mais intenso dos oceanos. A Comissão colabora com a solução pacífica de controvérsias, reduzindo o potencial de conflitos;

- b) O desconhecimento científico sobre os oceanos é o principal elemento de acirramento dos conflitos, pois não se consegue chegar a um acordo sobre algo que não se conhece. Os trabalhos da Comissão e dos Estados costeiros proponentes colaboram para colmatar essa lacuna de conhecimento;
- c) A governança entre atores não governamentais e Estados será um desafio permanente e cada vez mais verticalizado, haja vista a diferença de percepções e interesses sobre os diversos temas do oceano, em especial os temas ambientais. A contribuição científica recíproca será sempre bem-vinda, uma vez que colabora para a solução de divergências acadêmico-literárias que permeiam aos debates na Comissão e Subcomissões.

A Comissão é parte deste contexto de desafios, como será resumido no título seguinte.

2. Qual o papel da CLCS diante dos desafios da ordem legal dos oceanos?

Neste amplo cenário de desafios, qual o papel da Comissão?

A primeira consideração salta pela evidência: a plataforma continental é um regime jurídico que faz parte da ordem legal dos oceanos e com este deve se harmonizar. Trata-se de um espaço com direitos de soberania para exploração e exploração pelo Estado costeiro (artigo 77 da CNUDM).

A segunda, que a exploração e exploração da plataforma continental demanda investimentos em CT&I, bem como se baseia em direitos, obrigações e responsabilidades que se pautam pela preservação e proteção do meio marinho.

A terceira, que os direitos de investigação científica marinha (Parte XII) e desenvolvimento de tecnologia marinha (Parte XIII) podem representar uma leitura restritiva aos direitos de soberania sobre recursos naturais da plataforma continental, portanto um cenário de conflitos potenciais, mas também um cenário de oportunidades colaterais.

Vejamos todas estas considerações sobre desafios de forma mais estrita, situando a Comissão no contexto dos desafios da ordem legal dos oceanos, de modo a reforçar seu papel e competências de acordo com a CNUDM e tratados relacionados, além do Direito Internacional geral. Assim, a Comissão:

- a) Desempenha um importante papel técnico e legal na delimitação do limite exterior da plataforma continental e, conseqüentemente, na limitação da jurisdição dos Estados costeiros para fins de exercício de direitos de soberania sobre recursos da plataforma continental.
- b) É parte da ordem legal dos oceanos, que respeita direitos e obrigações dos Estados dentro e fora da moldura legal da CNUDM. Conseqüentemente “não

legisla” nem interpreta a CNUDM, que é atribuição exclusiva dos Estados e dos tribunais em casos concretos. A Comissão somente a aplica a CNUDM.

- c) Colabora para a solução pacífica de conflitos, pois tem como pressuposto a inexistência de conflitos entre Estados adjacentes⁴⁰;
- d) Promove e favorece a cooperação técnica entre Estados, na medida em que a complexidade dos estudos e aquisição de dados para a delimitação da plataforma continental é propícia para tal cooperação;
- e) Colabora para a disseminação do conhecimento técnico e científico (CT&I), na medida em que presta assistência a quem o solicitar.

Desempenha um relevante papel de harmonização do conhecimento científico sobre a plataforma continental, muito embora cada proposta seja analisada de forma particular sem estabelecer precedentes e as *Scientific and Technical Guidelines* sejam, como mesmo declaram, regras de orientação⁴¹.

Como destaque final, pode-se somar a esta reconhecida lista de papéis um elemento acessório relacionado aos efeitos das recomendações da Comissão: “Os limites da plataforma continental estabelecidas pelo Estado costeiro com base nessas recomendações serão definitivos e obrigatórios”. (artigo 76, (8) da CNUDM).

Na medida em que os limites recomendados pela Comissão são os únicos válidos para o depósito do limite

⁴⁰ Cf. Regra 46 e Anexo I às “Rules of Procedure” (COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. Op. cit.).

⁴¹ COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. *Scientific and Technical Guidelines of the Commission on The Limits of the Continental Shelf*. Op. cit.

exterior da plataforma continental perante o Secretariado Geral da ONU, atribui-se à Comissão um importante papel de legitimidade e legitimação sobre a extensão da plataforma continental além as 200 milhas marítimas.

Conclusão

Estas conclusões não pretendem estabelecer tese alguma, mas instigar a pesquisa e novas reflexões, certamente mais apuradas, contribuindo para o aprofundamento e alargamento dos saberes sobre o mar.

Considerando que os oceanos são o espaço mais importante do planeta como repositório de riquezas e fonte de energias renováveis inesgotáveis, a primeira conclusão é de que os desafios da ordem legal dos oceanos serão sempre um crescente em torno de interesses baseados em elementos de CT&I pelo uso compartilhado do meio marinho, dentro de uma moldura de constantes conflitos de interesse sobre direitos, obrigações e responsabilidades dos Estados em suas jurisdições e mesmo fora dela. Esses desafios crescentes refletem-se nos trabalhos da Comissão e dos Estados proponentes.

A segunda reflexão refere-se ao objeto central deste estudo, o papel da Comissão. As expectativas iniciais de trabalho da Comissão para atendimento das primeiras propostas, 2030, já não pode mais ser estimada. Além das propostas e informações preliminares recebidas, muito provavelmente haverá muitas propostas revistas como fizeram Barbados (2011), Rússia (2013) e Brasil (2015), além de propostas de Estados ainda não signatários da CNU-DM como os Estados Unidos da América.

Finalmente, a divergência técnica e científica é da essência das ciências sobre as quais a Comissão se debruça, de modo que quanto maior e mais intensos os debates científicos nas Subcomissões, maior será o conhecimento sobre o próprio oceano e menores as divergências sobre delimitação da plataforma continental.

A maior contribuição da Comissão será sempre para as Ciências do Mar.

Referências

BARBOSA JUNIOR, Ilques. *Oceanopolítica: conceitos fundamentais, a Amazônia Azul*. In: MORE, Rodrigo F.; BARBOSA JUNIOR, Ilques. (Orgs.). *Amazônia Azul: política, estratégia e direito para o Oceano do Brasil*. Rio de Janeiro: SaG Serv FEMAR, 2012.

BARNES, Richard A. Consolidating Governance Principles for Areas beyond National Jurisdiction. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 27, p. 261-290, 2012.

BOYLE, Alan; CHINKIN, Christine. *UNCLOS III and the process of international law-making*. In: NDIAYE, Tafsir; WOLFRUM, Rüdiger Wolfrum. *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah. Leiden/Bolton: Martinus Nijhoff. p. 373 e ss., 2007.

BRASIL. *Executive Summary. Continental shelf and UNCLOS Article 76. Brazilian Partial Revised Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf Brazilian Southern Region*, 2015.

COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. *Scientific and Technical Guidelines of the Commission on The Limits of the Continental Shelf*. Document no. CLCS/11 of 13 May 1999. Revisto por CLCS/11/Add.1 (03 set.1999);

CLCS/11/Add.1/Corr.1 (19 nov. 1999) e CLCS/11/Corr.1 (24 fev. 2000), 2000.

_____. *Letter and legal opinion dated 25 August 2005 from the Legal Counsel, Under-Secretary-General of the United Nations for Legal Affairs, addressed to the Chairman of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*. Document no. CLCS/46, 2005.

_____. *Rules of Procedure of the Commission on the Limits of the Continental Shelf*, 2008.

CUBA. *Informações preliminares*, 2009.

DIVISION FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA. *Lista de propostas submetidas à Comissão de Limites da Plataforma Continental*.

_____. *Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction*, 2015.

ELFERINK, Alex G. Oude. Governance Principles for Areas beyond National Jurisdiction. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 27, p. 205-259, 2012.

FULTON, Thomas Wemyss. *The Sovereignty of the Sea*, 1911.

HEAFEY, Eve. Access and Benefit Sharing of Marine Genetic Resources from Areas beyond National Jurisdiction: Intellectual Property-Friend, Not Foe. 14 *Chicago Journal of International Law*, v. 14, p. 493 e ss., 2013-2014.

HULL, Eric V. Ocean acidification: legal and policy responses to address climate change's evil twin, 20 N.Y.U. *Environmental Law Journal*, v. 20, p. 507 e ss., 2012-2014.

MOLENAAR, Erik J. Managing Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, v. 22, p. 89-124, 2007.

MORE, Rodrigo. O regime de regulação, proteção e prevenção do maio marinho na Convenção de Direito do Mar. In: GRANZIERA, Maria Luiza M.; REI, Fernando (Orgs.). *Direito Ambiental Internacional – avanços e retrocessos – 40 anos de Conferências das Nações Unidas*. São Paulo: Atlas. p. 65-89, 2015.

_____. Considerations about the recommendations of the Commission on the Limits of the Continental Shelf on the Amazon fan. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, p. 117-142, 2014.

NDIAYE, Tafsir; WOLFRUM, Rüdiger Wolfrum. *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes*. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah. Leiden/Bolton: Martinus Nijhoff, p. 373 e ss, 2007.

OPPENHEIM, L. *Tratado de Derecho Internacional Publico*. 8. ed. Barcelona: Bosch 1961.

RANGEL, Vicente Marotta. Brazil. In: UNITED NATIONS. *United Nations Convention on the Law of the Sea at Thirty – Reflections*. Nova York: ONU, 2013.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução Sergio Bath. Brasília: Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

STATES PARTIES TO THE UNITED NATIONS CONVENTION ON THE LAW OF THE SEA. MEETING OF STATES PARTIES. *Decision regarding the workload of the Commission on the Limits of*

the Continental Shelf and the ability of States, particularly developing States, to fulfil the requirements of article 4 of annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea, as well as the decision contained in SPLOS/72, paragraph (a). SPLOS/183, 2008.

_____. *Decision regarding the date of commencement of the ten-year period for making submissions to the Commission on the Limits of the Continental Shelf set out in article 4 of Annex II to the United Nations Convention on the Law of the Sea. SPLOS/72, 2001.*

STEINBERG, Philip E. *The Social Construction of the Ocean*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

THE ECONOMIST. *World Ocean Summit 2015. Blue economy; blue growth*, 2015.

ONU 70 Anos e o Meio Ambiente: desafios e oportunidades em busca do Desenvolvimento Sustentável

Maria Ivanova*
Gabriela Bueno**

Introdução

A história do meio ambiente e da Organização das Nações Unidas (ONU) é recente. Ao contrário de áreas como direitos humanos e segurança internacional, o meio ambiente emergiu na esfera internacional apenas no final dos anos sessenta, culminando na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em 1972, em Estocolmo, na Suécia. Desde então, a ONU tem servido como o fórum principal para cooperação ambiental, cujo desenvolvimento tem expandido nas últimas quatro décadas. O processo de cooperação intergovernamental tem intensificado e diversificado, com crescente número de

*Pesquisadora focada em relações internacionais e políticas ambientais com ênfase em governança, sustentabilidade e a reforma do sistema ambiental da ONU. Professora associada da *University of Massachusetts Boston*. Diretora do *Center for Governance and Sustainability*. Colíder do projeto da *U.S. National Science Foundation* sobre Costas e Comunidades. Membro da *Scientific Advisory Board* do Secretário Geral da ONU. Membro do *Institute for the Advanced Study of Sustainability* da Universidade da ONU (UNU-IAS). Membro do *Ecologic Institute* em Berlim. *Andrew Carnegie Fellow*.

** Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. LL.M. pela *Yale Law School*. Foi *Fox International Fellow* na *Yale University*. Doutoranda em Governança Global e Segurança Humana na *University of Massachusetts Boston*. Pesquisadora associada do *Center for Governance and Sustainability*.

acordos ambientais internacionais e instituições internacionais para a proteção do meio ambiente dentro do sistema da ONU. A história do meio ambiente e da ONU, então, é uma história de expansão, mas também de constante reavaliação e consciência das mudanças ambientais e políticas. Expansão e mudança estão presentes ainda hoje, e esperamos que as reflexões abaixo esclareçam alguns possíveis desafios e oportunidades que a ONU deve enfrentar e aproveitar nos próximos anos.

Nesse capítulo, traçamos a história da governança ambiental global no sistema da ONU desde a primeira conferência ambiental em 1972 até a conferência Rio+20 em 2012. Nossos objetivos são explicar os primeiros desafios da regulação ambiental internacional, como a tensão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, a mudança de paradigma desde o final da década de 1980 sobre como tratar temas ambientais através do discurso do desenvolvimento, as diferenças entre instituições para o meio ambiente e instituições para o desenvolvimento sustentável, e como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), como a principal agência para o meio ambiente no sistema da ONU, terá que coordenar seus esforços com organizações para o desenvolvimento sustentável, já que não é mais possível falar sobre a ONU e o meio ambiente sem o conceito de desenvolvimento sustentável.

Na seção seguinte, discutimos a primeira conferência da ONU sobre o meio ambiente e seus resultados, focando em como e por que o PNUMA foi criado. Na seção 3, analisamos a conferência do Rio de 1992, de Johannesburgo em 2002, e a

emergência do conceito do desenvolvimento sustentável em 1987. Em seguida, analisamos o processo de reforma da governança ambiental global que levou a conferência Rio+20. Por último, discutimos a separação das instituições para o meio ambiente e desenvolvimento sustentável, e refletimos sobre os futuros desafios e oportunidades que o sistema da ONU deve enfrentar para avançar tanto questões ambientais quanto questões de desenvolvimento sustentável.

1. A ONU e o Meio Ambiente Humano (1972-1986)

O “meio ambiente” é um construído social, e a formulação das questões ambientais tem evoluído com o tempo, tanto no nível doméstico quanto internacional. No início, problemas ambientais como a poluição do ar e da água e o uso de produtos químicos atraíram a atenção do público e de políticos, já que esses afetavam o meio ambiente e a saúde humana. Na metade dos anos 60, os Estados Unidos e a Europa viram o crescimento de protestos e publicações sobre os impactos da degradação ambiental, como as obras de Rachel Carson, *Primavera Silenciosa* (sobre pesticidas), e de Jean Dorst, *Antes que a Natureza Morra*¹. Não é coincidência, então, que a primeira grande conferência sobre o meio ambiente, em 1972, chamou-se Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Embora o slogan da conferência de Estocolmo fosse “Uma Terra”, as preocupações ambientais eram mais localizadas, como

¹ IVANOVA, M. Designing the United Nations Environment Programme: a story of compromise and confrontation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 7, n. 4, 2007, p. 340.

poluição e acidentes com resíduos perigosos, e as soluções implementadas eram primordialmente domésticas²³.

As “mega-conferências” internacionais ambientais e o desenvolvimento da governança ambiental global sob os auspícios da ONU iniciaram-se no final da década de 60. Em 1967, Inga Thorssen, negociadora da Suécia e diplomata na ONU, tentou prevenir o seguimento de planos da ONU para organizar mais uma conferência internacional sobre o uso pacífico de energia atômica. Thorssen, que apoiava o desarmamento nuclear, pediu o fim de conferências onerosas da ONU sobre energia nuclear, já que elas beneficiavam mais a indústria nuclear do Norte. Sob a influência e liderança de Sverker Åström, então Representante Permanente da Suécia na ONU, a delegação sueca decidiu, sem instruções diretas de Estocolmo, desafiar a proposta de uma nova conferência sobre energia nuclear da ONU quando foi apresentada para à Assembleia-Geral^{4.5}. Então, em 13 de dezembro de 1967, Börje Billner, vice representante permanente, propôs a Assembleia Geral a organização de uma conferência para “facilitar a coordenação e focar a atenção dos países membros nos problemas extremamente comple-

² HARRIS, P. G. *The Environment, International Relations and U.S. Foreign Policy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2001.

³ SPETH, J. G. Perspectives on the Johannesburg Summit. *Environment*, v.45, n. 1, p. 26-29, 2003.

⁴ ÅSTRÖM, S. *Ögonblick: Från Ett Halvsekel I Ud-Tjänst* [Moment: From Half a Century of Foreign Affairs Duty]. Stockholm: Lind & Co, 2003. p. 197.

⁵ BÄCKSTRAND, G. *Samtal på den statliga kommiten för vetenskap och teknik (GKNT)* [Conversation at the state committee for science and technology, Moscow between the Soviet Union (Ananichev) and Sweden (Bäckstrand and Swartz)]. (manuscrito com as autoras) Utrikesdepartementet, Politiska Avdelningen, Fjärde byrån. Swedish Foreign Ministry Archives, 1971.

xos relacionados ao ambiente humano”⁶. Após múltiplas consultas com outras delegações e com *experts* ambientais norte-americanos, na primavera de 1968 a delegação da Suécia em Nova York convenceu o governo da Suécia a lançar uma iniciativa formal para a conferência.

A Assembleia Geral concordou em criar a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano em 1972 e aceitou a proposta do governo sueco para receber o evento (U.N. General Assembly, 1968). Reunindo mais de 110 países, a principal proposta da conferência de Estocolmo era

servir de forma prática para encorajar e proferir recomendações para ações de governos e organizações internacionais destinadas a proteger e melhorar o ambiente humano e remediar e prevenir a sua degradação, por meio de cooperação internacional, mantendo em mente a importância especial em auxiliar países em desenvolvimento a prevenir a ocorrência de tais problemas⁷.

O sucesso da conferência de Estocolmo foi devido, em grande parte, à energia, cometimento e entusiasmo de Maurice Strong. Um industrialista canadense com grande interesse em questões internacionais, Maurice Strong foi nomeado Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo em 1970 devido as suas habilidades como coordenador e colaborador. Desde o início, a tensão entre a proteção do meio

⁶ BILLNER, B. *Statement by Mr. Börje Billner before the General Assembly on Agenda Item 27: Question of Holding Further Conferences on the Peaceful Use of Atomic Energy*. December 13, 1967.

⁷ UNITED NATIONS. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration)*. Stockholm, 1972. (tradução livre)

ambiente e o desenvolvimento (leia-se, crescimento econômico) estava presente nas negociações⁸. A dificuldade de conciliação entre esses dois objetivos não foi uma surpresa, já que tanto as causas quanto os efeitos da degradação ambiental são, em grande parte, devidas ao processo de industrialização e desenvolvimento. Além disso, a implementação de certas proteções ambientais pode causar impactos financeiros significativos. Essa tensão era bem clara e presente na posição do governo brasileiro nos anos 70. Embora o Brasil será lembrado nos anais da história da governança ambiental global como o anfitrião das conferências de 1992 e 2012, a delegação brasileira da conferência de Estocolmo causou um impasse durante as negociações, devido ao seu ressentimento quanto à agenda do “Norte” emergindo como um líder informal do Grupo dos 77 (G-77).

O delegado brasileiro Bernardo de Azevedo Brito declarou: “Eu não acredito que estamos preparados para nos tornar os novos Robinson Crusos [...] Cada país deve ser livre para criar seus próprios planos de desenvolvimento, explorar seus próprios recursos e definir seus próprios padrões ambientais”⁹. De acordo com Schneider, a política oficial da delegação brasileira era de “crescimento econômico, com ganhos amplamente declarados, e com os custos escondidos embaixo do tapete da censura”¹⁰. Participantes da conferência de Estocolmo recordam que a oposição brasileira foi um dos principais impedimentos no processo de

⁸ IVANOVA, M. Op. cit., p. 344.

⁹ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *27th Session: Summary Record of the 1466th Meeting*. Official Record, 1972. (tradução livre)

¹⁰ SCHNEIDER, R. *“Order and Progress”: A Political History of Brazil*. Boulder: Westview Press, 1991. p. 265.

negociação sobre os arranjos financeiros e institucionais.

Uma das principais conquistas de Maurice Strong e seus assessores foi o envolvimento e participação de países em desenvolvimento durante o processo. Eles reconheceram, desde o início, que no período pós-colonialista, países em desenvolvimento iriam se opor a qualquer proposta que eles acreditavam ser parte de uma agenda do Norte contra a poluição e o desenvolvimento. Como resultado da liderança de Strong e seu comprometimento de encontrar-se com todos os governos, o plano dos países em desenvolvimento de boicotar a

“conferência do imperialismo verde” não seguiu em frente, e os governos decidiram comparecer e participar ativamente das deliberações. O discurso da então Primeira-Ministra da Índia, Indira Gandhi, refletiu essa mudança de dinâmica: “a crise ambiental que o mundo enfrenta irá alterar profundamente o futuro do nosso planeta. Ninguém entre nós, não importa nosso status, força ou circunstância, será poupado¹¹.”

A conferência de Estocolmo concluiu com dois importantes resultados. Primeiro, os Estados assinaram a Declaração de Estocolmo, que contém dezesseis princípios enfatizando os impactos das atividades antropogênicas no meio ambiente, incluindo dispositivos sobre conservação da natureza, recursos não-renováveis, substâncias tóxicas, poluição marinha e crescimento populacional. O impacto da Declaração de Estocolmo no desenvolvimento do Direito Internacio-

¹¹ GANDHI, I. *Life is one and the world is one: Prime Minister Indira Gandhi speaks to the plenary*. Paper presented at the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972. (tradução livre)

nal é criticado, mas o princípio 21, sobre a responsabilidade do Estado de não causar danos ao meio ambiente de outros países, tornou-se parte do Direito Internacional de acordo com entendimento da Corte Internacional de Justiça¹².

Segundo, o sistema da ONU acolheu um novo órgão, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), como a principal instituição responsável pelo meio ambiente. O PNUMA foi criado para conduzir as seguintes funções:

- 1) Aquisição e análise de conhecimento – incluindo o monitoramento da qualidade ambiental, avaliação dos dados coletados e previsão de possíveis tendências; pesquisa científica, e troca de informação com governos e outras organizações internacionais.
- 2) Administração da Qualidade Ambiental – incluindo o estabelecimento de objetivos e normas por meio de um processo consultivo e multilateral; o desenvolvimento de acordos internacionais e o desenvolvimento de políticas para a sua implementação.
- 3) Ações de suporte internacional – ou o que chamamos de atividades de desenvolvimento de capacitação, incluindo assistência técnica, educação e treinamento, e informação do público.

Quando o PNUMA surgiu, a ideia era criar uma Organização que seria capaz de coordenar questões ambientais em todo o sistema da ONU, ser o ponto focal para acordos ambientais multilaterais que têm o seu próprio arranjo institucional (como a Convenção - Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima), e sugerir no-

¹² BODANSKY, D. *The art and craft of international environmental law*. Cambridge: Harvard University Press, 2010. p. 28-29.

vos tópicos passíveis de regulação internacional¹³. Originalmente, o PNUMA tinha um Conselho Administrativo composto de 58 Estados membros, um Secretariado e um Comitê de Representantes Permanentes¹⁴. Não obstante a natureza governamental do Programa, o PNUMA permite a participação da sociedade civil e dos chamados “grupos principais” (como organizações não-governamentais, o setor privado e mulheres, por exemplo) durante as reuniões e negociações. Com a sede em Nairóbi, Quênia, o PNUMA também tem presença regional, com escritórios na África, Ásia-Pacífico, Europa, América Latina e Caribe, América do Norte e, por fim, Oeste da Ásia.

O processo de criação institucional foi pautado pelo princípio de que a forma, ou o desenho institucional, deve ser compatível com a função da Organização. Mais especificamente, o *status* institucional do PNUMA deveria corresponder ao seu mandato, e o *status* do órgão como “Programa” foi cuidadosamente selecionado como a melhor opção. Embora a criação de uma agência especializada da ONU para o meio ambiente tenha sido colocada em pauta como uma possível forma institucional, os criadores do PNUMA a rejeitaram. Considerando que o meio ambiente é um tema que integra e se relacionada com vários outros temas den-

¹³ IVANOVA, M. Assessing United Nations Environment Programme as Anchor Institution for the Global Environment. In: RECKHEMMER, A. (Ed.). *United Nations Environment Organization - Towards an International Environmental Organization. Approaches to a Sustainable Reform of Global Environmental Governance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005. p. 119-151.

¹⁴ IVANOVA, M. *Can the Anchor Hold? Rethinking the United Nations Environment Programme for the 21st Century*. New Haven: Yale School of Forestry and Environmental Studies, 2005.

tro da ONU, como desenvolvimento, saúde e segurança, os criadores do PNUMA decidiram não optar por uma agência especializada, responsável por apenas um setor¹⁵.

Se por um lado a criação de uma instituição ambiental específica deu maior visibilidade a assuntos ambientais, por outro o PNUMA não executou satisfatoriamente muitas de suas funções. Uma das principais conquistas do PNUMA é o fato de que a Organização serve como um fórum para negociações multilaterais, reduzindo custos de transação¹⁶ e promovendo o avanço do Direito Internacional do Meio Ambiente¹⁷. Nas palavras de Speth e Haas, o PNUMA deve ser um “catalizador de ação ambiental dentro do sistema das Nações Unidas”¹⁸ e tem sido bem sucedido nesse aspecto desde sua criação. Young também reconhece o sucesso moderado do PNUMA em servir como um líder em negociações internacionais, além de sua atuação em questões técnicas e científicas¹⁹. De acordo com o autor, “O PNUMA deixa poucas dúvidas de que organizações internacionais podem e geralmente exercem considerável influência sobre a formulação de temas ambientais antes do início das negociações”²⁰. De forma similar, o mesmo autor argumenta que o PNUMA tem sido parcialmen-

¹⁵ IVANOVA, M. UNEP in Global Environmental Governance: Design, Leadership, Location. *Global Environmental Politics*, v. 10, n. 1, 2010, p. 32.

¹⁶ O'NEILL, K. *The Environment and International Relations*. New York: Cambridge University Press, 2009. p. 84.

¹⁷ SPETH, J. G.; HAAS, P. *Global Environmental Governance: Foundations of Contemporary Environmental Studies*. Island Press, 2006. p. 110-111.

¹⁸ Ibid, p. 6. (tradução livre)

¹⁹ YOUNG, O. R. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1994. p. 167-168.

²⁰ Ibid, p. 171. (tradução livre),

te bem sucedido no monitoramento e avaliação de problemas ambientais, assim como no desenvolvimento de instrumentos ambientais internacionais. Mesmo assim, vários autores enfatizam que o PNUMA não tem sido capaz de coordenar processos de criação de normas e políticas ambientais e a grande quantidade de acordos ambientais autônomos²¹. Peter Haas, por exemplo, também critica o PNUMA como sendo “subfinanciado, sobrecarregado e remoto. É relativamente obsoleto, obstruído pelos recursos e prestígio de outras organizações internacionais que têm atuado e recebido responsabilidades na área ambiental [...]”²².

Embora as deficiências do PNUMA tenham sido estudadas amplamente, tanto na área acadêmica quanto dentro do próprio sistema da ONU, a criação de uma Organização ambiental internacional no início dos anos 70 é considerado uma façanha e demandou liderança, visão e mobilização política. Com a institucionalização de um fórum de discussão para assuntos ambientais, as próximas décadas reforçaram a dominância da ONU na governança ambiental global.

2. A ONU, o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (1987-2002)

Após a emergência de assuntos ambientais no nível internacional, o relatório do *World Commission on Environment and Development* (também conhecido como o “Relatório Brundtland”)²³ introduziu o conceito de desenvol-

²¹ IVANOVA, M. *Can the Anchor Hold? Rethinking the United Nations Environment Programme for the 21st Century*. Op. cit.

²² HAAS, P. M. Addressing the Global Governance Deficit. *Global Environmental Politics*, v. 4, n. 4, 2004, p. 1-15. (tradução livre)

²³ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future*, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>.

vimento sustentável em 1987. De acordo com o relatório, desenvolvimento sustentável é o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer a habilidade das gerações futuras de satisfazer suas necessidades”²⁴. As duas principais características do conceito de desenvolvimento sustentável são justiça inter e intra-geracional e a harmonização entre interesses ambientais, sociais e econômicos. O primeiro aspecto diz respeito a equidade e questões de distribuição entre países, assim como entre gerações. Isso significa que todos devem preservar o meio ambiente para o aproveitamento e utilização de todos. O segundo aspecto reconhece que um meio ambiente saudável é fundamental tanto para o desenvolvimento econômico quanto para a justiça social, providenciando recursos naturais e condições de existência benéficas. Uma economia próspera permite que a sociedade invista em maiores proteções ambientais e redução da pobreza. E a justiça social garante que os recursos naturais sejam bem manejados, que o meio ambiente seja reconhecido propriamente e que os ganhos sejam distribuídos equitativamente²⁵. Nas palavras de Ana Maria Nusdeo:

Essa discussão acerca do conceito de desenvolvimento sustentável aponta, assim, a necessidade de sua operacionalização a partir de mecanismos e instrumentos de políticas públicas e de normas jurídicas que definam deveres de preservação ambiental e incentivos para o desenvolvimento de padrões de produção sustentáveis²⁶.

²⁴ Ibid. (tradução livre)

²⁵ VICTOR, D. G. Toward Effective International Cooperation on Climate Change: Numbers, Interests and Institutions. *Global Environmental Politics*, v. 6, n. 3, 2006, p. 91.

²⁶ NUSDEO, A. M. d. O. Desenvolvimento sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto. *Revista de Direito Ambiental*, 37, 2005, p. 147.

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, também conhecida como a Cúpula da Terra, consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável e tornou-se um marco divisório no desenvolvimento da governança ambiental global. A conferência reuniu mais de 100 países no Rio de Janeiro, além de líderes e representantes da sociedade civil, sendo a primeira grande conferência sobre o meio ambiente em um país em desenvolvimento. A Cúpula resultou em um número de resultados normativos e institucionais, como: a) a adoção da Declaração do Rio, b) a adoção de três acordos ambientais multilaterais (a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, e a Convenção sobre o Combate a Desertificação); c) a adoção de princípios sobre proteção florestal; d) a adoção da Agenda 21, um plano de ação para políticas de desenvolvimento sustentável; e e) a criação da Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CDS).

A CDS foi criado sob os auspícios do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC, na sigla em inglês), cujo mandato envolvia o monitoramento do progresso da Agenda 21 e da Declaração do Rio, integrando objetivos ambientais e desenvolvimento dentro do sistema da ONU. Entretanto, a CDS não alcançou todos os seus objetivos²⁷ e foi incapaz de engajar todas as agências e instituições da ONU na consideração de questões ambientais e econômicas. De acordo com o relatório do Secretário-Geral da ONU sobre a CDS, os Estados membros acreditavam que a Comissão não era bem sucedida na revisão de planos nacionais para o desenvolvimento sustentável, e a própria Comissão reco-

²⁷ IVANOVA, M. The Contested Legacy of Rio+20. *Global Environmental Politics*, v. 13, n. 4, 2013, p. 6.

nheceu falhas em implementar suas próprias decisões²⁸. O cientista político Steven Bernstein argumenta que

Notavelmente, muitas dessas deficiências vieram não do mandato da CDS ou da falta de desempenho no início de suas atividades, mas da habilidade limitada de atrair o envolvimento de ministros e políticos de algo nível hierárquico ao longo dos anos, especialmente dos setores econômico e social²⁹.

Como detalhamos abaixo, a CDS foi eventualmente substituído por um novo organismo, o Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2012.

Dez anos após a conferência do Rio, em 2002, a agenda ambiental foi renegociada na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo, na África do Sul. A Cúpula focou na implementação de convenções, acordos, princípios e promessas passadas, ao invés de criar uma nova visão. As preparações e a própria cúpula foram pautadas por um considerável sentimento de desapontamento. Desde os anos 1970, os países fizeram pouco progresso em resolver problemas ambientais globais. Além disso, comprometimentos financeiros e políticos feitos no Rio ainda não tinham sido alcançados. Os países do Norte não estavam nem perto de atingir o objetivo de providenciar 0,7% do seu PIB para assistência finan-

²⁸ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. Lessons learned from the Commission on Sustainable Development - Report of the Secretary-General. A/67/757 New York, NY, 2013.

²⁹ BERNSTEIN, S. *The Role and Place of the High-Level Political Forum in Strengthening the Global Institutional Framework for Sustainable Development*. Online Document, 2013, p. 5. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2331Bernstein%20study%20on%20HLPF.pdf>>. (tradução livre)

ceira. Ambos países desenvolvidos e em desenvolvimento falharam na implementação de acordos ambientais para proteger a biodiversidade, reverter a desertificação, reduzir poluição, lidar com químicos orgânicos persistentes e resíduos perigosos, ou combater as mudanças climáticas. Além disso, suspeitas por parte de países do Sul sobre novas promessas, e cautela dos países do Norte em destinar novos recursos resultaram em falta de progresso intergovernamental e a propagação de uma nova abordagem de governança – parcerias entre organizações internacionais, governos, indústria e organizações não-governamentais (ONGs) para traduzir princípios em projetos.

3. Reformando as instituições para o meio ambiente e desenvolvimento sustentável (2003-2012)

Três iniciativas definem o período pós-Cúpula. Primeiro, os governos da França e Alemanha continuaram desenvolvendo propostas para uma agência internacional ambiental com maior autoridade e poder político. A proposta francesa de criação de uma Organização Mundial para o Meio Ambiente transformou-se em uma proposta de uma Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a fim de acalmar os ânimos daqueles que tinha receio de que uma organização internacional autônoma fosse ficar fora do sistema da ONU. A missão francesa na ONU em Nova York lançou um processo de consulta entre 26 missões e traçaram elementos chaves para uma estratégia para transformar o PNUMA em uma Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

Segundo, a Cúpula Mundial da ONU de 2005 proclamou a necessidade de atividades ambientais mais eficientes e eficazes, com melhor coordenação e capacidade

normativa e operacional. No documento final da Cúpula, líderes mundiais comprometeram-se a explorar a possibilidade de um arranjo institucional mais coerente³⁰. A fim de inaugurar uma discussão mundial sobre governança ambiental e encorajar ações mais rápidas por parte dos governos, a presidente da Assembleia Geral em 2006, Jan Eliasson, lançou um processo de consulta informal sobre o arranjo institucional para as atividades ambientais da ONU envolvendo todas as missões da sede em Nova York. Os embaixadores Enrique Berruga do México e Peter Maurer da Suíça serviram como vice-presidentes, e o processo procurou identificar alguns dos principais problemas e desafios do sistema da ONU em seu trabalho na área do meio ambiente, assim como identificar possíveis formas de criar um arranjo institucional mais coerente^{31, 32}.

Terceiro, o comprometimento de se reformar a governança ambiental global tornou-se evidente nos níveis mais altos do sistema da ONU. Em 2006, o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, criou um Painel de Alto Nível sobre a Coerência do Sistema da ONU, cujo mandato era “explorar como o sistema das Nações Unidas poderia trabalhar de forma mais coerente e efetiva em todo o mundo em áreas de desenvolvimento, assistência humanitária e o meio ambiente”³³. Presidido pelos primeiros ministros de Moçam-

³⁰ UNITED NATIONS. 2005 World Summit Outcome. A/RES/60/1.

³¹ BERRUGA, E.; MAURER, P. *Co-Chairmen's Summary of the Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the UN's Environmental Activities*. New York, 2006.

³² UNITED NATIONS. SECRETARY-GENERAL. *Secretary-General's High-Level Panel on UN System Wide Coherence. Environmental Consultation: Issues Notes*. Nairobi, 2006.

³³ HIGH-LEVEL PANEL ON SYSTEM-WIDE COHERENCE. *Terms of Reference for New Study on United Nations System-Wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment*,

bique, Paquistão e Noruega, o Painei era formado na maior parte por líderes políticos, a fim de elevar a aceitação política de suas recomendações finais. O Painei, assim, recomendou um aumento substancial na coordenação e coerência através da consolidação de escritórios da ONU e atividades nos Estados.

A discussão sobre uma possível reforma do arranjo institucional na área ambiental mais especificamente iniciou-se em 2006 com um processo de consulta informal. As negociações iniciaram-se em Fevereiro de 2009, com a criação de um Grupo de Consulta sobre a Governança Ambiental Internacional no Conselho de Administração do PNUMA, e conclui-se com o documento final de Nairobi-Helsinki³⁴. As consultas reuniram ministros do meio ambiente e representantes de alto nível para desenhar alternativas para a reforma da governança ambiental, com o propósito de informar as deliberações para a conferência do Rio+20 em 2012. Após uma série de reuniões e processos que duraram dez anos, os Estados membros e representantes não haviam atingindo consenso sobre como proceder em vários tópicos até a conferência do Rio+20. O rascunho zero da conferência apresentou duas opções institucionais: a criação de uma Organização Mundial para o Meio Ambiente, com apoio dos europeus e africanos, ou o fortalecimento do PNUMA³⁵.

Em junho de 2012, 188 países e quase 50 mil pessoas reuniram-se no Rio de Janeiro na Conferência das Nações

2006. (tradução livre)

³⁴ UNEP. *Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance / Nairobi-Helsinki Outcome*, 2010.

³⁵ JOHNSON, S. *UNEP The first 40 years: A narrative*. Nairobi, Kenya: UNEP, 2012. p. 235 e 245-246.

Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (também conhecida como Rio+20), para assegurar o comprometimento político pelo desenvolvimento sustentável, avaliar o progresso e falhas de implementação, e discutir novos desafios. A Rio+20 foi a maior conferência ambiental da história, e participantes tinham altas expectativas com relação a compromettimentos ambientais e de governança, algumas das quais não vingaram. Se, por um lado, os Estados renovaram seu comprometimento ao desenvolvimento sustentável e ao provimento de recursos financeiros, tecnológicos e institucionais, por outro eles não criaram metas tangíveis e prazos, e os compromettimentos feitos não são compatíveis com as necessidades atuais³⁶. Ainda assim, o documento final, *O Futuro que Queremos*, conteve provisões importantes sobre produção e acesso a alimentos, água, mudanças climáticas, desmatamento e químicos, além de, também introduzir o comprometimento político para criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Além disso, o documento avança no arranjo institucional para o meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

A reforma da arquitetura institucional para o meio ambiente e desenvolvimento sustentável foi um dos principais temas da conferência, junto ao tema da economia verde. Na área ambiental, os governos decidiram não criar uma Organização Mundial para o Meio Ambiente, mas em “fortalecer o papel do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) como a autoridade ambiental mundial que define a agenda ambiental global, promove a aplicação coerente da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável no âmbito do sistema da ONU e serve como um defensor do meio ambiente mundial”³⁷.

³⁶ IVANOVA, M. The Contested Legacy of Rio+20. *Global Environmental Politics*. Op. cit., p. 1.

³⁷ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *The Future We Want*.

O fortalecimento do PNUMA se deu pelo aumento de sua autoridade, maiores recursos e melhoria da efetividade de seu mandato. As mudanças que emergiram da conferência foram:

- a) Abertura universal da Organização para todos os Estados membros da ONU, através da Assembleia Ambiental da ONU;
- b) Recursos financeiros mais significativos e previsíveis, provenientes do orçamento regular da ONU;
- c) Maior papel no desenvolvimento de capacidades e transferência de tecnologia³⁸.

Na área de desenvolvimento sustentável, eles se comprometeram a fortalecer o ECOSOC como o principal órgão da ONU dedicado a integração das três dimensões do desenvolvimento sustentável e na criação dos ODS. Além disso, eles optaram por abolir a Comissão de Desenvolvimento Sustentável e, em seu lugar, criar um fórum político de alto nível.

O Fórum Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável reuniu-se pela primeira vez em setembro de 2013. O Fórum congrega chefes de Estado e de governo a cada quatro anos na Assembleia Geral, assim como anualmente no ECOSOC, no nível ministerial. De acordo com a Resolução 290 de 2013, o Fórum deve prover:

liderança política, assistência e recomendações para desenvolvimento sustentável, revisão do progresso na implementação de compromettimentos ao

A/RES/66/288. paragraph 88. (tradução livre)

³⁸ IVANOVA, M. The Contested Legacy of Rio+20. Op. cit., p. 5.

desenvolvimento sustentável, melhoria da integração das três dimensões do desenvolvimento sustentável de forma holística e multisetorial em todos os níveis e ter uma agenda focada, dinâmica e orientada para ação [...]»³⁹.

O Fórum também trabalha com outras agências e órgãos da ONU para apoiar a implementação dos ODS.

As inovações que o Fórum deve trazer para o arranjo institucional para o desenvolvimento sustentável, comparado com o CSD, são:

- a) Universalidade: enquanto o CSD tinha apenas 53 Estados membros, o Fórum envolve todos os membros da ONU;
- b) Visibilidade: o envolvimento de chefes de Estado e governo deve dar maior visibilidade a políticas de desenvolvimento sustentável;
- c) Responsabilidade: a partir de 2016, o Fórum irá conduzir revisões regulares da implementação de compromettimentos ao desenvolvimento sustentável feitos por Estados e agências da ONU.

Além disso, o Fórum manterá parte do mandato do CSD com relação as atividades de coordenação de programas de desenvolvimento sustentável dentro do sistema da ONU e abrirá suas reuniões a atores não-estatais e grupos principais, permitindo a sua participação como observadores. Considerando que o Fórum é uma instituição recém-estabelecida, sua efetividade e relevância apenas ficarão visíveis nos próximos anos. O Fórum deverá demonstrar sua

³⁹ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Format and organizational aspects of the high-level political forum on sustainable development*. A/RES/67/290. (tradução livre)

habilidade de não apenas engajar Estados membros a atuar na esfera nacional, mas também reduzir a fragmentação do sistema da ONU no que diz respeito a governança ambiental, e prevenir a duplicação de esforços com os arranjos institucionais de acordos ambientais multilaterais e o PNUMA.

Como argumenta Bernstein,

A legitimidade do Fórum, que será essencial para seu mandato, dependerá em parte de como governos e grupos de interesse julgarão suas operações e habilidade de produzir ou catalisar progresso no desenvolvimento sustentável dentro e além do sistema das Nações Unidas⁴⁰.

Ainda mais, o Fórum terá a importante tarefa de fazer com que o princípio do desenvolvimento sustentável produza ações concretas. O documento da Rio+20 e da resolução da Assembleia Geral que criou o Fórum providenciaram uma visão importante para o novo arranjo institucional, mas não contêm uma clara divisão de trabalho entre as instituições para o meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável. Assim, o potencial para sobreposições de atividades, duplicação de trabalhos e competição entre o novo Fórum, o PNUMA e outras instituições da ONU e acordos ambientais multilaterais é significativa e ameaça perpetuar a dinâmica que levou à reforma institucional em primeiro lugar⁴¹.

⁴⁰ BERNSTEIN, S. Op. cit., p. 3. (tradução livre)

⁴¹ IVANOVA, M. *The Contested Legacy of Rio+20*. Op. cit., p. 6-7.

4. Futuros Desafios e Oportunidades: Promovendo Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável no sistema da ONU

Desde 1992, o meio ambiente e desenvolvimento têm sido considerados simultaneamente nas negociações internacionais e por acordos ambientais multilaterais. Uma possível explicação para essa convergência conceitual é que, sem o reconhecimento da importância do crescimento econômico de países em desenvolvimento, eles não teriam nenhum incentivo de participar das negociações, e muito menos de comprometerem-se a obrigações internacionais. A inclusão de normas sobre financiamento, transferência de tecnologia e desenvolvimento de capacidades, por exemplo, resolve parcialmente essa questão e cria incentivos para um maior número de países serem partes de uma solução multilateral para crises ambientais globais.

Essa integração conceitual, entretanto, não se reflete no nível institucional. O sistema da ONU tem um grande número de organizações e agências que atuam, direta ou indiretamente, em assuntos ambientais e de desenvolvimento sustentável. A ausência de um arranjo de governança que permita ações recíprocas desses dois temas de forma coerente e coordenada coloca em questão o quão efetivas organizações individuais – como o PNUMA e o Fórum – realmente possam ser. Essa questão está longe de ser apenas uma discussão acadêmica: o próprio documento da Rio+20 faz uma distinção clara entre governança ambiental internacional, por um lado, e o arranjo institucional para o desenvolvimento sustentável, de outro. No parágrafo 87 do documento *O Futuro que Queremos*, os Estados membros reafirmam

a necessidade de fortalecer a governança ambiental internacional no contexto do arranjo institucional para o desenvolvimento

sustentável, a fim de promover uma integração equilibrada da situação econômica, social e ambiental, dimensões do desenvolvimento sustentável, bem como a coordenação dentro do sistema das Nações Unidas⁴².

A intenção dos Estados membros de separar questões ambientais e de desenvolvimento sustentável no nível institucional é clara. De acordo com o documento, o papel do PNUMA é de ser a principal Organização para o meio ambiente – um dos pilares do desenvolvimento sustentável – ainda que seja intrinsecamente relacionado ao próprio conceito de desenvolvimento sustentável. Isso cria uma confusão institucional significativa e que deveria ter sido esclarecida durante a conferência.

Isso não quer dizer que o processo de descentralização seja necessariamente prejudicial. Como Haas argumenta, presume-se que a sobreposição de atividades e mandatos

seja negativa, de acordo com o impulso racionalista pela simplificação e centralização. Esse argumento não é convincente porque acredito que um certo nível de redundância seja desejável no sistema internacional, proporcionando segurança contra o declínio de instituições internacionais individuais e faz mais sentido para uma visão de desenho institucional ecológico que requer diversidade⁴³.

Na mesma linha, Bernstein nota que sistemas complexos são mais resilientes e proporcionam várias alternativas caso uma ou outra organização perca sua efetividade

⁴² UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *The Future We Want*. Op. cit. (tradução livre)

⁴³ HAAS, P. M. Addressing the Global Governance Deficit. *Global Environmental Politics*, v. 4, n. 4, 2004, p. 3. (tradução livre)

política⁴⁴. Além disso, a própria centralização não é passível de ser atingida na governança global, especialmente considerando a complexidade e variedade de sistemas de governança global, como iniciativas privadas trabalhando ao longo de organizações multilaterais. O que é preocupante sobre a fragmentação conceitual e institucional nesse caso é a falta de uma autoridade de coordenação capaz de identificar lacunas e sobreposições, especialmente em trabalhos de monitoramento e implementação, avaliação de progresso e aprendizado institucional⁴⁵.

Aqui, o conceito de coerência destaca-se como um dos principais objetivos da governança global do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, entendido como um tema abrangente dentro do sistema da ONU e além. Como nota Bernstein, o Fórum tem a autoridade de fornecer coerência entre

as agências da ONU, organizações regionais, o Banco Mundial e a OMC, assim como uma grande variedade de parcerias e sistemas não-estatais ou híbridos relativamente autônomos que já tem mandatos, recursos, e que cada vez mais estão comprometidos com o desenvolvimento sustentável⁴⁶.

Isso não significa que o Fórum seja a autoridade central para o desenvolvimento sustentável. Nem o PNUMA é a única instituição que lida com questões ambientais. O desafio é que o sistema atual padece de falta de liderança e de uma “bússola” institucional capaz de absorver a caco-

⁴⁴ BERNSTEIN, S. Op. cit., p. 10.

⁴⁵ Ibid, p. 13.

⁴⁶ Ibid, p. 10. (tradução livre)

fonia de políticas e atividades de sustentabilidade e, assim, recomendar uma resposta política coerente⁴⁷.

Esse desafio, porém, é também uma oportunidade única para aprimorar o sistema de governança global do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Através da “reciprocidade horizontal,” ou seja, “articulações entre instituições operando no mesmo nível de uma organização social,”⁴⁸ as instituições para o meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável podem e devem coordenar seus esforços a fim de fortalecer a implementação de convenções ambientais e dos ODS, por exemplo.

De acordo com Young, a reciprocidade horizontal pode ocorrer quando: a) existem “interdependências funcionais” entre instituições pertencentes a regimes diversos, b) os princípios de diferentes regimes são transversais, ou c) há competição entre diferentes regimes que tocam no mesmo assunto⁴⁹. O autor nota que “a reciprocidade institucional geralmente gera incentivos para administrar as interações de tal maneira que as instituições recebem ganhos coletivos ou evitam perdas coletivas”⁵⁰, mas que isso não é fácil de conseguir⁵¹. Os impactos negativos de uma reciprocidade institucional má-administrada, como sobreposições, devem ser analisados a fim de evitar interferências improdutivas entre arranjos institucionais⁵².

Uma estratégia de articulação aplicável a esse caso é organizar as instituições existentes em diversas formas de

⁴⁷ Ibid, p. 8.

⁴⁸ YOUNG, O. R. *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay and Scale*. Cambridge: The MIT Press, 2002. p. 111.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid. (tradução livre)

⁵¹ Ibid, p. 112.

⁵² Ibid, p. 130.

integração⁵³. Essa estratégia está ligada a discussão anterior sobre a busca de coerência e integração entre instituições do meio ambiente e instituições do desenvolvimento sustentável. O que Young enfatiza, entretanto, é que as estratégias de articulação são politicamente desafiadoras. Em outras palavras, os esforços de integração nem sempre recebem o apoio dos atores e instituições envolvidas; algumas organizações tem um maior interesse em cooperação, enquanto outras temem que sua relevância (e orçamento) sejam afetados por um sistema de governança mais coeso.

A teoria sobre a reciprocidade horizontal é relevante na análise da futura agenda de desenvolvimento pós-2015. Em 2015, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), criados em 2000, irão expirar. Durante a Rio+20, como explicado acima, os Estados membros decidiram criar os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável para substituir os ODMs, congregando questões do meio ambiente, sociais e econômicas de forma sinérgica. Os ODS criaram uma oportunidade única para que a ONU integre os esforços das instituições para o meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável, garantindo que os ODS permeiem o trabalho de todas as agências e organizações relevantes.

Uma das sugestões levantadas na primeira reunião do Fórum foi que a própria instituição deveria estar a frente das discussões e, mais tarde, na implementação dos ODS. De acordo com o presidente da Assembleia Geral, o embaixador John Ashe, “nesse Fórum, iremos criar objetivos específicos que, quando adotados em 2015, irão ajudar na criação de uma mudança estrutural e transformadora sobre como vivemos, consumimos e fazemos negócio em todos os países e sociedades”⁵⁴. Ele acrescentou que

⁵³ Ibid, p. 136.

⁵⁴ ASHE, J. *Remarks by H.E. Ambassador John W. Ashe President of*

O Fórum sem dúvidas terá um papel central na elaboração e implementação da agenda de desenvolvimento pós-2015. O Fórum deve servir como um ambiente voltado a sugestões concretas na revisão dos ODS, sua implementação e monitoramento, assim como a integração das três dimensões do desenvolvimento sustentável por todos os atores. Irá, se propriamente usado, tornar-se uma ferramenta para difundir o desenvolvimento sustentável em todos os níveis⁵⁵.

A complexidade, então, pode se tornar em uma oportunidade se os ODS criarem objetivos e metas específicos passíveis de estabelecer uma série de princípios através dos quais o Fórum trabalhe na busca de integração⁵⁶. A reciprocidade institucional entre o Fórum e o PNUMA é essencial, já que um número significativo de ODSs propostos até agora estão diretamente relacionados ao meio ambiente. Se alguns ou todos os objetivos forem adotados, o Fórum e o PNUMA devem cultivar um relacionamento mais próximo. Resta saber como essas instituições irão monitorar e coordenar os ODS e a agenda de desenvolvimento global. A responsabilidade do PNUMA é garantir que a dimensão ambiental seja difundida em quaisquer atividades e políticas de desenvolvimento sustentável que emergem no sistema da ONU.

the 68th Session of the United Nations General Assembly, New York 24 September 2013, Opening of the High-level Political Forum on Sustainable Development, 2013. p. 3. (tradução livre)

⁵⁵ Ibid, p. 5. (tradução livre)

⁵⁶ BERNSTEIN, S. Op. cit., p. 8.

Conclusão

Nesse cenário, a ideia de governança global no sistema da ONU apenas faz sentido se a governança do meio ambiente e a governança do desenvolvimento sustentável trabalhem em uníssono. Quando as políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável são interligadas, o arranjo institucional deve funcionar de acordo e coordenar esforços a fim de garantir resultados coerentes. Os debates dos ODS e da agenda de desenvolvimento pós-2015 são apenas um exemplo da urgência de uma melhor comunicação entre os dois arranjos, que continuam sendo institucionalmente segregados. Nas próximas décadas, o sistema da ONU deve aproveitar essa oportunidade e aprimorar a integração em busca da sustentabilidade.

Referências

ASHE, J. *Remarks by H.E. Ambassador John W. Ashe President of the 68th Session of the United Nations General Assembly. Opening of the High-level Political Forum on Sustainable Development*, 2013.

ÅSTRÖM, S. *Ögonblick. Från Ett Halvsekel I Ud-Tjänst* [Moment: From Half a Century of Foreign Affairs Duty]. Stockholm: Lind & Co, 2003.

BÄCKSTRAND, G. *Samtal på den statliga kommiten för vetenskap och teknik (GKNT)* [Conversation at the state committee for science and technology, Moscow between the Soviet Union (Ananichev) and Sweden (Bäckstrand and Swartz)]. (manuscrito com as autoras) Utrikesdepartementet, Politiska Avdelningen, Fjärde byrån. Swedish Foreign Ministry Archives, 1971.

BERNSTEIN, S. *The Role and Place of the High-Level Political Forum in Strengthening the Global Institutional Framework for Sustainable Development*. Online Document, 2013.

BERRUGA, E.; MAURER, P. *Co-Chairmen's Summary of the Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the UN's Environmental Activities*. New York, 2006.

BILLNER, B. *Statement by Mr. Börje Billner before the General Assembly on Agenda Item 27: Question of Holding Further Conferences on the Peaceful Use of Atomic Energy*. December 13, 1967.

BODANSKY, D. *The art and craft of international environmental law*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

GANDHI, I. *Life is one and the world is one: Prime Minister Indira Gandhi speaks to the plenary*. Paper presented at the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 1972.

HAAS, P. M. Addressing the Global Governance Deficit. *Global Environmental Politics*, v. 4, n. 4, p. 1-15, 2004.

HARRIS, P. G. *The Environment, International Relations and U.S. Foreign Policy*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2001.

HIGH-LEVEL PANEL ON SYSTEM-WIDE COHERENCE. *Terms of Reference for New Study on United Nations System-Wide Coherence in the Areas of Development, Humanitarian Assistance, and the Environment*, 2006.

IVANOVA, M. Assessing United Nations Environment Programme as Anchor Institution for the Global Environment. In: RECKHEMMER, A. (Ed.). *United Nations Environment Organization - Towards an International Environmental Organization. Approaches to a Sustainable Reform of Global Environmental Governance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. p. 119-151. 2005.

_____. *Can the Anchor Hold? Rethinking the United Nations Environment Programme for the 21st Century*. New Haven: Yale School of Forestry and Environmental Studies, 2005.

_____. Designing the United Nations Environment Programme: a story of compromise and confrontation. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 7, n. 4, p. 337-361, 2007.

_____. UNEP in Global Environmental Governance: Design, Leadership, Location. *Global Environmental Politics*, v. 10, n. 1, p. 30-59, 2010.

_____. The Contested Legacy of Rio+20. *Global Environmental Politics*, v. 12, n. 3, p. 1-11, 2013.

JOHNSON, S. *UNEP The first 40 years: A narrative*. Nairobi, Kenya: UNEP, 2012.

NUSDEO, A. M. d. O. Desenvolvimento sustentável do Brasil e o Protocolo de Quioto. *Revista de Direito Ambiental*, 37, p. 145-159, 2005.

O'NEILL, K. *The Environment and International Relations*. New York: Cambridge University Press, 2009.

SCHNEIDER, R. *"Order and Progress": A Political History of Brazil*. Boulder: Westview Press, 1991.

SPETH, J. G. Perspectives on the Johannesburg Summit. *Environment*, v.45, n. 1, p. 26-29, 2003.

SPETH, J.G.; HAAS, P. *Global Environmental Governance: Foundations of Contemporary Environmental Studies*. Island Press, 2006.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *The Future We Want*. A/RES/66/288. 2012.

_____. *Lessons learned from the Commission on Sustainable Development - Report of the Secretary-General*. A/67/757, 2013.

_____. *Format and organizational aspects of the high-level political forum on sustainable development*. A/RES/67/290, 2013.

UNEP. Consultative Group of Ministers or High-level Representatives on International Environmental Governance / Nairobi-Helsinki Outcome, 2010.

UNITED NATIONS. SECRETARY-GENERAL. *Secretary-General's High-Level Panel on UN System Wide Coherence. Environmental Consultation: Issues Notes*. Nairobi, 2006.

VICTOR, D. G. Toward Effective International Cooperation on Climate Change: Numbers, Interests and Institutions. *Global Environmental Politics*, v. 6, n. 3. p. 90-103, 2006.

YOUNG, O. R. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

_____. *The Institutional Dimensions of Environmental Change: Fit, Interplay and Scale*. Cambridge: The MIT Press, 2002.

A atuação dos organismos de proteção de direitos humanos da ONU frente aos desastres

Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville*

Introdução

Os desastres naturais, provocados pela ação humana, são um dos grandes desafios da atualidade que exigem uma resposta do Direito Internacional, especialmente da Organização das Nações Unidas (ONU). Pode-se constatar um aumento da frequência, da intensidade e dos impactos dos desastres em consequência das mudanças climáticas, do crescimento populacional, da intensificação da ocupação de áreas de risco, especialmente por comunidades vulneráveis expostas à extrema pobreza, e da destruição de ecossistemas cujos serviços ambientais são fundamentais para reforçar a resiliência. Somente no ano de 2014, foram registrados 980 desastres que acarretaram em perdas significativas, entre eventos geofísicos, meteorológicos, hidrológicos e climatológicos. Constatou-se um aumento significativo de desastres naturais durante o período compreendido entre 1980 e 2014¹. Além do aumento da

* Doutora em Direito Ambiental pela Universidade de Alicante, Espanha. Pós-doutora em Direito Ambiental pela Universidade de Limoges, França. Pesquisadora colaboradora do *Centre International de Droit Comparé de l'Environnement*. Consultora em temas ligados aos desastres, migrações ambientais, direitos humanos, mudanças climáticas e meio ambiente.

¹ NATCATSERVICE. *Loss events worldwide 1980 – 2014*. January 2015. Disponível em: <http://www.preventionweb.net/files/44281_19802014paketworldusde4zu3.pdf>

frequência dos desastres, identifica-se igualmente significativos impactos humanos e econômicos. Para se ter uma ideia, nos últimos 10 anos constatou-se um total de 1,4 trilhão de dólares em perdas econômicas, 1,7 bilhão de pessoas afetadas e 0,7 milhão de pessoas perderam suas vidas em consequência dos desastres². De outra parte, aumenta também a intensidade dos riscos e efeitos dos desastres, principalmente como consequência de ações humanas, como as mudanças climáticas. Um exemplo do aumento da intensidade dos desastres naturais que pode ser atribuído às mudanças no ambiente provocadas pela ação humana, como as mudanças climáticas, é o Furacão Haiyan ou Yolanda que atingiu as Filipinas em novembro de 2013, considerado como um dos mais violentos já registrados. O Furacão afetou 14,4 milhões de pessoas e provocou o deslocamento de aproximadamente 4 milhões³. A migração da população em consequência dos riscos e efeitos dos desastres configura-se como um grande desafio a ser enfrentado pelo Direito Internacional, considerando-se os deslocamentos transfronteiriços e a necessidade de especial proteção às pessoas e populações deslocadas, mesmo no interior de seus próprios países. No ano de 2013, houve 22 milhões de novos deslocados em consequência de de-

² UNITED NATIONS. INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. *The Economic and Human Impact of Disasters in the last 10 years*. s/d. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/42862_economichumanimpact20052014unisdr.pdf>.

³ Dados do Escritório das Nações Unidas de Coordenação da Ajuda Humanitária, em 28 de novembro de 2013, disponível em: <<http://www.unocha.org/crisis/typhoonhaiyan>>.

sastres e em 2014 registrou-se 19,3 milhões⁴, devendo-se considerar que em anos anteriores estes números foram ainda mais significativos (a exemplo do ano de 2010 com 42,4 milhões de deslocamentos)⁵.

Como consequência dos desastres e dos deslocamentos humanos provocados por eles, a gestão de riscos de catástrofes configura-se na atualidade como um tema primordial no contexto internacional. Porém, se é possível identificar ainda um descompasso entre a gravidade e a urgência do tema e sua resposta pelo Direito Internacional. O Direito Internacional relativo aos Desastres é ainda insuficiente, exigindo-se proposições e o desenvolvimento de novos instrumentos jurídicos mais aptos para fazer face aos desastres, especialmente para revestir de caráter jurídico obrigatório as medidas necessárias em matéria de gestão de riscos de catástrofes já previstas em planos, marcos de ação e outros documentos não vinculantes.

Porém, mesmo se atualmente poucas são as normas internacionais obrigatórias dedicadas ao tema⁶, sem

⁴ Dados disponibilizados pelo *International Displacement Monitoring Centre* em: <<http://www.internal-displacement.org/global-estimates>>.

⁵ Ibid.

⁶ Somente quatro instrumentos internacionais obrigatórios relativos aos desastres são identificados no contexto internacional: 1) Convenção quadro de assistência em matéria de proteção civil, adotada em 2000 e em vigor desde 2001; 2) Convenção de Tampere sobre a Provisão de Recursos de Telecomunicações para a Mitigação de Catástrofes e Operações de Socorro em Caso de Catástrofe, adotada em 1998 e em vigor desde 2005; 3) Convenção 174 da Organização Internacional do Trabalho sobre a prevenção de acidentes industriais maiores, adotada em 1993 e em vigor desde 1998; 4) Convenção de Helsínki sobre os efeitos transfronteiriços dos acidentes industriais da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, mas aberta à assinatura de países não-europeus, adotada em 1992 e em vigor desde 2000.

abarcando a integralidade do ciclo dos desastres (prevenção, resposta e reconstrução), distintos são os documentos, planos e ações estabelecidos no âmbito da ONU para fazer frente aos riscos e impactos dos desastres e para desenhar uma gestão de riscos de desastres no contexto internacional. Vários organismos do sistema da ONU, com diferentes mandatos e atuação em distintos temas, incluíram o tema da redução dos desastres em suas agendas e ações. Para se ter uma ideia, 12 organismos da ONU deram prioridade à redução de riscos de desastres em seus planos de trabalho estratégicos para o período 2014-2017⁷.

As relações entre os desastres e os direitos humanos são cada vez mais evidentes. É reconhecido que os direitos humanos são elementos fundamentais em todas as fases do ciclo dos desastres, da prevenção à reabilitação e reconstrução. Os desastres afetam negativamente a realização e o pleno gozo dos direitos humanos e podem gerar distintas situações de violações destes direitos. De outro lado, os direitos humanos podem se apresentar como importantes instrumentos de resiliência aos desastres, especialmente na fase de prevenção, atuando como fatores de redução de vulnerabilidades frente aos riscos e aos impactos dos desastres. Os organismos de proteção dos direitos humanos do sistema da ONU não foram insensíveis à esta questão, tendo uma atuação cada vez mais frequente na construção de uma abordagem da gestão de riscos de desastres pautada nos direitos humanos, bem como mais rápida e assídua no enfrentamento dos impactos das catástrofes que afe-

⁷ FAO, UNDP, UNEP, UNFPA, UNHABITAT, UNICEF, UNOPS, WFP, WMO, WHO, UNESCO e o Banco Mundial.

tam os direitos humanos de suas vítimas. Neste sentido, o objetivo deste capítulo é analisar a atuação dos organismos de proteção dos direitos humanos da ONU frente aos desastres, colocando em evidência que tais catástrofes se configuram como um tema chave do Direito Internacional dos Direitos Humanos, assim como os direitos humanos são um elemento central das políticas internacionais de gestão de desastres. Para tanto, inicia-se com um histórico da introdução do tema no âmbito da ONU e sua construção como objeto do Direito Internacional. Apresenta-se, na sequência, a atuação dos distintos organismos de proteção dos direitos humanos do sistema da ONU em matéria de desastres, destacando-se os principais documentos e manifestações adotados e indicando-se os exemplos mais relevantes. Por fim, apresenta-se, a título de exemplo, a atuação dos organismos de proteção dos direitos humanos da ONU face a três desastres específicos: o Furacão Katrina, que atingiu os Estados Unidos em 2005, o terremoto que atingiu o Haiti em 2010 e o terremoto, seguido de tsunami e desastre nuclear de Fukushima, no Japão em 2011.

1. Os desastres como objeto do direito internacional: histórico e panorama atual

Um breve histórico das ações da ONU face aos desastres demonstra que desde a década de 60 o tema começou a ganhar espaço, constatando-se uma constante evolução no seu tratamento através do envolvimento de distintos organismos *onusianos* na governança da gestão de riscos de desastres, da criação de organismos específicos, da realização de grandes conferências, da adoção de marcos de ação e de ou-

tros documentos que configuram atualmente a governança internacional para a gestão de riscos de desastres no contexto da ONU. Na década de 60, a atuação da ONU em matéria de desastres esteve centrada na adoção de resoluções por parte da Assembleia Geral (AG), relativas a desastres naturais específicos e medidas frente a graves catástrofes⁸.

A década de 70 até a metade dos anos 80 é marcada pela adoção de medidas pela AG sobre assistência em casos de desastres naturais e, especialmente, pela criação do *United Nations Disaster Relief Office* (UNDRO), ou ainda sobre o fortalecimento da capacidade da ONU para responder a desastres naturais e a outros tipos de catástrofes (Resolução 36/225). Porém, o grande marco de consolidação dos desastres como tema de ação prioritária da ONU foi a instituição do período compreendido entre 1990 e 1999 como Década Internacional para a Redução de Desastres, através da Resolução da AG 42/169 de 1987. Como parte das ações empreendidas neste período, destaca-se a realização da primeira grande Conferência Mundial Sobre Redução de Desastres Naturais em Yokohama, Japão, em 1994. Como resultado da Conferência, adotou-se a Estratégia e o Plano de Ação de Yokohama Para Um Mundo Seguro: diretrizes para a prevenção, preparação e mitigação de desastres naturais⁹.

Em 1999, quando a Década Internacional para a Redução de Desastres chegou ao seu termo, a AG da ONU ado-

⁸ Podem-se citar as seguintes resoluções da Assembleia Geral da ONU: Resolução 1753 de 1962 relativa a terremoto no Irã; Resolução 1882 de 1963 relativa a terremoto na Iugoslávia; Resolução 1880 de 1963 relativa a furacão em Cuba, República Dominicana, Haiti, Jamaica e Trinidad e Tobago; Resolução 2034 sobre assistência em caso de desastres naturais; Resolução 2378 relativa a terremoto no Irã.

⁹ UNITED NATIONS. *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation*. 1994. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf>.

tou a Estratégia Internacional Para a Redução de Desastres, pautada no texto de base “Um mundo seguro no século XXI: redução de desastres e riscos¹⁰. Ao mesmo tempo, a AG estabeleceu o UNISDR (*United Nations International Strategy for Disaster Reduction*) como secretariado da Estratégia para garantir sua implementação¹¹. Atualmente, a UNISDR é o Escritório das Nações Unidas para a Questão da Redução de Desastres e seu mandato foi expandido em 2001 para configurar-se como o ponto central e de convergência a fim de promover a coordenação e a sinergia entre as diferentes iniciativas dos organismos da ONU e dos sistemas regionais relacionadas com a questão dos desastres. Cabe destacar a existência do Grupo Inter-Agências Sobre Redução de Riscos de Desastres (*Inter-Agency Group on Disaster Risk Reduction – IAG*), supervisionado pela UNISDR. Além das ações da AG, também o Secretário Geral da ONU tem dado especial destaque ao tema dos desastres, tendo apresentado vários relatórios sobre a implementação da Estratégia Internacional Para a Redução de Desastres de 2001 a 2015, e especialmente pela nomeação em 2008 da primeira Representante Especial do Secretário Geral para a Redução de Riscos de Desastres.

Os próximos anos serão marcados pelo desenvolvimento da Estratégia Internacional Para a Redução de Desastres¹², destacando-se o tema das vulnerabilidades e desastres (a AG adotou seis resoluções sobre o tema dos desastres

¹⁰ Texto disponível em: <<http://www.unisdr.org/who-we-are/international-strategy-for-disaster-reduction>>.

¹¹ A Estratégia Internacional Para a Redução de Desastres e o mandato da UNISDR foram previstas na Resolução da AG 56/195 de 21 de dezembro de 2001. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/files/resolutions/N0149261.pdf>>.

¹² A AG da ONU adotou resoluções relativas à Estratégia Internacional Para a Redução de Desastres de 1999 a 2015. Disponíveis em: <<http://www.unisdr.org/we/inform/resolutions-reports>>.

naturais e vulnerabilidade entre 2003 e 2008), e a consolidação dos desastres como tema de destaque no âmbito da ONU pela realização de mais duas grandes conferências sobre redução de desastres e a criação da Plataforma Global Para a Redução de Desastres (*Global Platform for Disaster Reduction*). A Plataforma, estabelecida em 2007, é um fórum bienal para desenvolver a implementação da redução de riscos de desastres através de uma melhor comunicação e coordenação entre diferentes atores, como representantes governamentais, ONG's, cientistas, e organizações *onusianas*, assim como aconselhar na implementação do Marco de Ação de Hyogo, em vigor até 2015. Antes da criação da Plataforma uma força tarefa interagências atuou de 2000 a 2005 como fórum para discutir a redução de desastres e definir estratégias de cooperação internacional, até a realização da segunda Conferência Mundial Sobre Redução de Desastres em Kobe, Hyogo, no Japão em 2005. Desta segunda Conferência resultaram a Declaração e o Marco de Ação de Hyogo 2005-2015: aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres¹³. Estes documentos foram endossados pela AG da ONU através da Resolução A/RES/60/195 de 2005¹⁴. Diante da ausência de uma norma obrigatória internacional sobre o tema, o Marco de Ação de Hyogo configurou-se até 2015 como o instrumento de base da gestão de desastres no ce-

¹³ UNITED NATIONS. INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. 2005. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>>.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.unisdr.org/files/resolutions/N0549930.pdf>>.

nário internacional. Com a proximidade do término da década de Hyogo, a ONU iniciou o processo de construção de um marco pós 2015 de redução de riscos de desastres. A AG solicitou à UNISDR, através da Resolução 66/199 de 2011, que facilitasse o desenvolvimento deste novo marco de ação a ser adotado durante a terceira Conferência Mundial Sobre Redução de Desastres, que se realizou em Sendai, Japão, em março de 2015. Este processo foi guiado pelo documento *Towards a post-2015 framework for disaster risk reduction* e contou com um amplo trabalho de consultas nacionais, locais, regionais, globais, de atores e temáticas¹⁵. Este trabalho resultou na adoção, durante a terceira Conferência Mundial Sobre Redução de Desastres em março de 2015, do Marco de Ação de Sendai Para a Redução de Riscos de Desastres que deve cobrir o período 2015-2030¹⁶. O documento foi endossado pela AG da ONU através da Resolução 69/283 de 3 de junho de 2015¹⁷.

O Marco de Ação de Sendai é um acordo voluntário e não obrigatório, fixando princípios, sete metas globais¹⁸ e

¹⁵ UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Towards a Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction*. 2012. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/25129_towardsapost2015frameworkfordisaste.pdf>.

¹⁶ UNITED NATIONS. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. 2015. Disponível em: <http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>.

¹⁷ Disponível em: <<http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516716.pdf>>.

¹⁸ "(a) Substantially reduce global disaster mortality by 2030, aiming to lower average per 100,000 global mortality rate in the decade 2020-2030 compared to the period 2005-2015. (b) Substantially reduce the number of affected people globally by 2030, aiming to lower average global figure per 100,000 in the decade 2020 -2030 compared to the period 2005-2015.

quatro prioridades de ação para as quais o documento traz recomendações: a) compreensão dos riscos de desastres; b) fortalecimento da governança dos riscos de desastres para gerenciar estes riscos; c) investimento na redução de riscos de desastres para a resiliência e d) reforçar a preparação aos desastres para intervir de maneira eficaz e para “reconstruir melhor” durante a fase de recuperação, de reabilitação e de reconstrução. Em consequência, o Marco de Ação de Sendai é o principal instrumento internacional que deve guiar as ações em nível internacional, regional, nacional e local para a redução de riscos de desastres, garantindo a continuidade do trabalho iniciado com o Marco de Ação de Hyogo, além das inovações introduzidas, que reforçam a importância dos desastres como tema do Direito Internacional.

O ano de 2015 se apresenta como um momento decisivo para o fortalecimento da governança e das ações internacionais em matéria de redução de riscos de catástrofes e para a consolidação dos desastres como questão prioritária a ser abordada pelo Direito Internacional na atualidade. Além da realização da terceira Conferência Mundial Sobre Redução de Desastres e a adoção do Marco de Ação de Sendai, neste ano se realiza igualmente a

- (c) *Reduce direct disaster economic loss in relation to global gross domestic product (GDP) by 2030.*
- (d) *Substantially reduce disaster damage to critical infrastructure and disruption of basic services, among them health and educational facilities, including through developing their resilience by 2030.*
- (e) *Substantially increase the number of countries with national and local disaster risk reduction strategies by 2020.*
- (f) *Substantially enhance international cooperation to developing countries through adequate and sustainable support to complement their national actions for implementation of this Framework by 2030.*
- (g) *Substantially increase the availability of and access to multi-hazard early warning systems and disaster risk information and assessments to the people by 2030”.*

21º Conferência Sobre o Clima de Paris, da qual espera-se como resultado a adoção de um novo acordo sobre o tema¹⁹. Considerando-se as implicações das mudanças climáticas sobre a frequência, a intensidade, os riscos e os impactos dos desastres, a COP 21 poderá trazer novos elementos e contribuições para a gestão dos desastres em nível internacional. Outro marco importante para a consolidação dos desastres como tema prioritário do Direito Internacional em 2015 é a inclusão da redução de riscos de desastres no texto final sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que faz distintas referências ao aumento da intensidade e frequência de desastres naturais, as mudanças climáticas e deslocamentos de pessoas, afirmando a determinação dos Estados em promover a resiliência e a redução de riscos de desastres (artigo 32). Entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, destaca-se o Objetivo 11, que visa tornar as cidades e ocupações humanas resilientes, e o Objetivo 13, que visa a adoção de ações urgentes para combater as mudanças climáticas e seus impactos²⁰.

Outra iniciativa específica marca igualmente esta consolidação dos desastres como prioridade para o Direito Internacional. Trata-se do trabalho desenvolvido pela Comissão de Direito Internacional da ONU sobre a proteção das pessoas em caso de desastres. A Comissão de Direito Internacional desenvolveu, a partir de 2007²¹, um projeto de

¹⁹ Informações sobre a COP 21 de Paris podem ser obtidas no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.cop21.gouv.fr/en>>.

²⁰ UNITED NATIONS. *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (Finalised text for adoption). 2015. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891TRANSFORMING%20OUR%20WORLD.pdf>>.

²¹ Decisão de incluir o tema no seu programa de trabalho, Resolução AG A/RES/62/66. Disponível em: <<http://legal.un.org/docs/?symbol=A/RES/62/66>>.

artigos sobre a proteção das pessoas em caso de desastres, que tem como objetivo propor um projeto de norma obrigatória com uma abordagem fundada em direitos e inspirada no direito humanitário, nos direitos humanos e no direito aplicável aos refugiados e às pessoas deslocadas no interior do seu próprio país. A Comissão se propõe a organizar a proteção das pessoas face aos desastres a partir de dois eixos: 1) os direitos e obrigações recíprocos dos Estados; 2) os direitos e obrigações dos Estados face às pessoas a proteger. Uma terceira etapa é dedicada aos aspectos operacionais de socorro e de assistência em caso de catástrofe²². A Comissão de Direito Internacional aprovou o projeto de artigos em primeira leitura em 6 de agosto de 2014 durante a sua 66^o Sessão. São 21 artigos tratando da responsabilidade dos Estados, da assistência internacional, proteção do pessoal humanitário, redução de riscos de catástrofes, direitos humanos das vítimas, entre outros temas²³. O projeto de artigos da Comissão de Direito Internacional é a única iniciativa internacional de codificação do tema e proposição de uma norma obrigatória, capaz de resultar na adoção de uma norma internacional voltada para a proteção das pessoas e de seus direitos em caso de desastres. O trabalho ainda está em curso, mas o fato de a Comissão de Direito Internacional eleger o tema dos desastres como tópico de trabalho

²² Cf. os seguintes documentos: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Relatório preliminar do Relator Especial sobre a proteção das pessoas em caso de catástrofes*. 2008 (U.N. Doc. A/CN.4/598); ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Segundo relatório do Relator Especial sobre a proteção das pessoas em caso de catástrofes*. 2009 (U.N. Doc. A/CN.4/615).

²³ UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Protection of persons in the event of disasters – Text and titles of the draft articles adopted by the Drafting Committee on first reading*. 2014. (UN Doc. A/CN.4/L.831). Disponível em: <<http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.831>>.

demonstra a amplitude e força que tem ganhado no cenário internacional e a necessidade urgente de previsão de novos mecanismos para fazer face a este aumento da intensidade, da frequência e dos impactos humanos e econômicos dos desastres.

Além das ações específicas em matéria de redução de riscos de desastres conduzidas pela UNISDR, distintos organismos da ONU trabalham direta ou indiretamente com temas relacionados aos desastres. A redução e enfrentamento dos riscos e efeitos dos desastres é uma questão transversal, que exige a intervenção e a coordenação de ações em diferentes domínios, especialmente dos organismos da ONU que se ocupam da assistência humanitária, do meio ambiente (incluindo-se aqui especialmente mudanças climáticas e desertificação), das questões migratórias e dos direitos humanos. Para se ter uma ideia, a UNISDR cita 35 organismos do sistema da ONU com o compromisso de atuar na redução de riscos de desastres, abarcando distintas áreas de atuação e comprovando a transversalidade do tema²⁴. Fora as ações voltadas para a

²⁴ Segue a lista dos organismos do sistema da ONU mencionados pela UNISDR: *The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*; *International Atomic Energy Agency (IAEA)*; *International Labour Organization (ILO)*; *International Organization for Migration (IOM)*; *International Telecommunication Union (ITU)*; *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)*; *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*; *United Nations Centre for Regional Development (UNCRD)*; *United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD)*; *UN Development Operations Coordination Office (UNDOCO)*; *United Nations Development Programme - Bureau for Crisis Prevention and Recovery (UNDP/BCPR)*; *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*; *The United Nations Environment Programme (UNEP)*; *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO)*; *The United Nations Framework Convention on Climate Change Secretariat (UNFCCC)*; *United Nations Population Fund (UNFPA)*; *United Nations Human Settlements Programme (UN-*

adoção de planos, políticas e estratégias de redução de riscos de desastres, verifica-se igualmente uma atuação prática face a desastres específicos. Como exemplo recente, pode-se citar as inundações causadas na Birmânia (Myanmar) em consequência da passagem do Ciclone Komen no final de julho de 2015. Conta-se, por exemplo, com a intervenção da UNICEF, em parceria com outras agências da ONU, tendo em vista a grande quantidade de crianças em situação de vulnerabilidade que foram atingidas/deslocadas pelo desastre, assim como do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários. Entre outras ações, equipes de avaliação foram enviadas às áreas afetadas para identificar as necessidades prioritárias das crianças e famílias em termos de água, saneamento, cuidados médicos e nutrição²⁵.

Visto esta multiplicidade de atores e áreas de trabalho envolvidas na redução de desastres no sistema da ONU, optou-se por desenvolver uma análise mais aprofundada do crescente interesse e atuação dos organismos de proteção dos direitos humanos da ONU no tema dos desastres e seus

HABITAT); United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR); United Nations Children's Fund (UNICEF); United Nations Institute for Training and Research (UNITAR); Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States (UN-OHRLS); United Nations Office for Outer Space Affairs (UNOOSA); United Nations Office for Project Services (UNOPS); United Nations University (UNU); United Nations Volunteers (UNV); United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UNWOMEN); World Food Programme (WFP); World Health Organization (WHO); World Meteorological Organization (WMO); The World Bank; General Assembly; Economic and Social Council (ECOSOC); The Chief Executives Board (CEB); The United Nations Development Group (UNDG); The Inter-Agency Standing Committee (IASC).

²⁵ Cf. UN News Centre. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51548#.VcC1>8kW7wk4>>.

impactos sobre os direitos humanos. Especialistas em direitos humanos da ONU se manifestaram sobre a relação entre direitos humanos e desastres no contexto do Marco de Ação de Sendai, destacando que os direitos dos grupos devem ser considerados para o sucesso da implementação do Marco de Ação, e que todos os indivíduos, sem discriminação, devem ser considerados como recursos para a redução de riscos de desastres e resiliência. Segundo os especialistas “mover-se de palavras para ações efetivas requer uma participação total e efetiva e acessibilidade para todos os indivíduos e comunidades afetadas, incluindo mulheres, portadores de deficiência, comunidades indígenas, idosos e pessoas deslocadas no interior de seus países especialmente pelos efeitos das mudanças climáticas, em todas as fases da redução de riscos de desastres e construção de estratégias e políticas de resiliência”²⁶. Cabe, em consequência, verificar o trabalho já realizado e as ações em curso dos organismos de direitos humanos do sistema da ONU a fim de estabelecer e reconhecer as relações entre desastres e direitos humanos.

2. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

A missão principal do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos no contexto da governança e gestão de riscos de desastres do sistema da ONU é de-

26 Cf. *“Moving from words to effective actions requires the full and effective participation and accessibility of individuals and communities affected, including women, persons with disabilities, indigenous peoples, older persons, as well as those displaced internally notably by the effects of climate change, in all phases of disaster risk reduction and building resilience strategies and policies”*. (tradução livre). Texto disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15733&LangID=E>>.

fender a necessidade de uma abordagem dos desastres pautada nos direitos humanos (*human rights-based approach*), que deve ser integrada às políticas e programas de redução de riscos de desastres, às ações de ajuda humanitária, de mudanças climáticas, assim como às políticas ambientais globais. No que concerne à redução de riscos de desastres, os direitos humanos podem e devem ser integrados em todas as suas fases. Esta abordagem pautada nos direitos humanos exige considerar como os desastres afetam os indivíduos e comunidades, especialmente os mais vulneráveis. O Alto Comissariado considera que um risco natural se transforma em desastre mediante certos elementos ligados à exposição, vulnerabilidade e resiliência, relacionados à ação humana. Neste sentido, falhas na adoção de medidas preventivas para reduzir a exposição e a vulnerabilidade e fortalecer a resiliência e de medidas efetivas de mitigação são uma questão de direitos humanos. Os direitos humanos são elementos chave para a efetividade das políticas e medidas em matéria de redução de riscos de desastres²⁷.

Em seu Plano de Gestão 2014-2017²⁸, o Alto Comissariado adota como uma das áreas de concentração de sua atuação as crises humanitárias, provocadas pela ação hu-

²⁷ Informações extraídas de: UNITED NATIONS. INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. *Disaster Risk Reduction in the United Nations: roles, mandates and results of key United Nations entities*. 2013. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/32918_drrintheun2013.pdf>.

²⁸ UNITED NATIONS. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *OHCHR Management Plan 2014-2017 – Working for your rights*. 2014. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2014_2017/OMP_Web_version/media/pdf/0_THE_WHOLE_REPORT.pdf>.

mana ou desastres naturais, e dedica um capítulo à proteção dos direitos humanos em situações de insegurança e crise, dentre as quais destacam-se os desastres. Reconhece que os desastres naturais frequentemente exacerbam questões de direitos humanos preexistentes, levando a mais violência e insegurança. Crises humanitárias também aumentam a vulnerabilidade de populações ou grupos específicos às violações de direitos humanos. O Alto Comissariado tem trabalhado ativamente junto aos organismos de assistência humanitária, garantindo a inclusão dos direitos humanos nas ações de resposta às crises humanitárias. Seu trabalho tem contribuído para integrar a proteção dos direitos humanos nas iniciativas do *Inter-Agency Standing Committee* (IASC)²⁹. Entre os resultados esperados da ação do Alto Comissariado em matéria de assistência humanitária, destacam-se: i) aumento da capacidade de resposta da comunidade internacional, para situações de crise de direitos humanos potenciais, emergentes ou existentes, considerando-se a proteção dos direitos humanos como um elemento integral desta resposta; ii) a proteção dos direitos humanos

²⁹ O IASC é o principal mecanismo de coordenação em matéria de assistência humanitária, constituindo-se em um fórum que reúne atores e organismos humanitários do sistema da ONU e fora deste sistema. O Comitê foi criado em junho de 1992 em resposta à Resolução da AG da ONU 46/182 sobre o fortalecimento da assistência humanitária. Para mais informações, consultar: <<https://interagencystandingcommittee.org/>>. Cabe destacar que o IASC é o responsável por uma das mais importantes publicações sobre direitos humanos e desastres, o documento *Protecting Persons Affected by Natural Disasters – IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters*, primeira versão de 2006 e versão atualizada de 2011. O documento encontra-se disponível em sua versão atualizada em: <<http://www.brookings.edu/research/reports/2011/01/06-operational-guidelines-nd>>.

como parte integrante dos esforços da comunidade internacional de preparação, resposta e recuperação no contexto de crises humanitárias e sua efetiva integração nos mandatos, políticas e ações da ONU.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos apresentou em 2009 um Relatório específico sobre as relações entre mudanças climáticas e direitos humanos, solicitado pelo Conselho de Direitos Humanos em março de 2008 em sua Resolução 7/23. O Relatório reconhece que as mudanças climáticas vão exacerbar os desastres relacionados ao clima, que já apresentam efeitos devastadores sobre as pessoas e os direitos humanos (parágrafo 23). Dentre as principais conclusões do relatório, destaca-se o reconhecimento das implicações das mudanças climáticas sobre os direitos humanos, sejam diretas, como eventos climáticos extremos, ou indiretos e graduais, como as vulnerabilidades decorrentes das migrações induzidas por mudanças climáticas. Destaca-se que os efeitos das mudanças climáticas sobre os direitos humanos são sentidos com mais intensidade pelos grupos vulneráveis. Por outro lado, as vulnerabilidades são exacerbadas pelos efeitos das mudanças climáticas. Estes efeitos são frequentemente determinados por fatores não climáticos como a discriminação e relações desiguais de poder. O relatório enfatiza igualmente a necessidade de mecanismos de proteção para as pessoas deslocadas em razão de eventos climáticos. Como uma das causas principais dos impactos das mudanças climáticas sobre os direitos humanos destaca-se a incidência de desastres naturais provocados por tais mudanças. O Relatório também dedica uma atenção especial aos deslocamentos de pessoas provocados por mudanças climáticas, citando especialmente os desastres relacionados ao clima e os desastres a

longo prazo, como a desertificação e o aumento dos riscos de desastres. Por fim, destaca-se que os efeitos das mudanças climáticas (dentre as quais figuram os desastres e seus impactos) devem ser construídos como violações de direitos humanos (parágrafo 71).

O Alto Comissariado debruçou-se igualmente sobre as relações entre os direitos humanos e o meio ambiente, especialmente através do Relatório “Estudo analítico sobre as relações entre direitos humanos e meio ambiente”³⁰ de 16 de dezembro de 2011, no qual aborda o impacto dos desastres sobre os direitos humanos. O Relatório indica que os direitos humanos são afetados pelos desastres naturais e agravados pela ação humana, especialmente em consequência das mudanças climáticas, e que medidas devem ser adotadas para prevenir os riscos, com ênfase para a comunicação com o público, disponibilizando informações confiáveis e adequadas. Considera-se que o direito ao meio ambiente e o direito à informação são os direitos humanos mais diretamente relacionados aos desastres.

Verifica-se que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos apresenta quatro linhas de ação relacionadas ao tema dos desastres: i) o desenvolvimento e integração de uma abordagem pautada nos direitos humanos às ações e políticas de redução de riscos de desastres, especialmente no que concerne à implementação do Marco de Ação de Sendai; ii) a integração dos direitos humanos no contexto das ações de preparação, resposta e reabilitação frente às crises humanitárias, con-

³⁰ UNITED NATIONS. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Analytical study on the relationship between human rights and the environment – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. 2011. (UN Doc. A/HRC/19/34). Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-34_en.pdf>.

tribuindo para a proteção e respeito dos direitos humanos na esfera da assistência humanitária; iii) as relações entre mudanças climáticas e direitos humanos, contribuindo para uma abordagem das mudanças climáticas pautada nos direitos humanos e iv) as relações entre os direitos humanos e o meio ambiente, destacando os desastres como fatores que afetam os direitos humanos.

3. O Conselho de Direitos Humanos da ONU e os mandatos especiais

O Conselho de Direitos Humanos da ONU tem uma atuação destacada no que concerne as relações entre desastres e direitos humanos, demonstrada através de resoluções e estudos adotados. Um exemplo do interesse crescente sobre o tema é o mandato que atribui ao Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos (*Human Rights Council Advisory Committee*), em sua Resolução 22/16 de 2013, a missão de preparar um relatório contendo uma pesquisa de base sobre boas práticas e desafios na promoção e proteção dos direitos humanos no contexto pós-desastre. O relatório foi entregue ao Conselho em sua 28ª sessão em 2015, contendo disposições relativas às populações afetadas (com ênfase para grupos vulneráveis), a abordagem pautada em direitos humanos, o marco jurídico internacional, as boas práticas e os desafios³¹. Outra

³¹ Maiores informações sobre o trabalho do Comitê Consultivo do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre o tema dos direitos humanos em situações pós desastre e o texto integral do Relatório estão disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRpostdisasterandpostconflictsituations.aspx>>.

iniciativa que merece destaque foi a solicitação endereçada pelo Conselho ao Mecanismo de Especialistas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas (*Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples – EMRIP*)³² para que desenvolva um estudo sobre a promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas nas iniciativas de redução de riscos, de prevenção e de preparação aos desastres.

Dos documentos e ações do Conselho de Direitos Humanos da ONU que abordam a questão dos desastres, identificou-se como áreas prioritárias: I) direitos humanos e meio ambiente; II) direitos humanos e mudanças climáticas; III) temas específicos ao contexto dos desastres e IV) procedimentos especiais.

3.1 Direitos Humanos e Meio Ambiente

O desenvolvimento das relações entre direitos humanos e desastres teve suas origens na antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU, que foi sucedida pelo Conselho, em suas ações sobre direitos humanos e meio ambiente como elementos do desenvolvimento sustentável. A primeira menção encontra-se no Relatório Ksentini de 1994 (E/CN.4/sub.2/1994/9) sobre direitos humanos e meio ambiente. Citando grandes desastres industriais, o Relatório considera os efeitos sobre os direitos humanos das evacuações e deslocamentos de pessoas. Entre os princípios enunciados no seu anexo, figura uma menção específica aos desastres: “todas as pessoas têm direito à assistência imediata nas situações de desastres naturais

³² O Mecanismo de Especialistas Sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi criado pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2007, através da Resolução 6/36, como um organismo subsidiário do Conselho.

ou tecnológicos ou outros de origem humana". Na sequência, a Resolução da Comissão 2005/60 de 20 de abril de 2005 sobre os direitos humanos e o meio ambiente como elementos do desenvolvimento sustentável referencia os fenômenos ou desastres naturais e seus efeitos nefastos sobre os direitos humanos. O ponto 8 da Resolução solicita à ONU que coordene seus esforços para desenvolver ações relacionadas aos direitos humanos e meio ambiente no contexto da prevenção de desastres e de avaliação e reconstrução pós desastre. Mais recentemente, o estudo analítico das relações entre direitos humanos e meio ambiente apresentado na 19ª sessão do Conselho de 2011 (A/HRC/19/34) referencia os desastres e seus efeitos sobre os direitos humanos. O Conselho de Direitos Humanos adotou outras resoluções sobre o tema dos direitos humanos e meio ambiente, em 2011, 2012, 2014 e 2015³³. Pela resolução 19/10 de 2012, o Conselho decide criar um mandato específico sobre o tema, nomeando um especialista independente, que tem trabalhado, sobretudo, as relações entre direitos humanos e mudanças climáticas. Estes documentos não mencionam expressamente os desastres, mas reconhecem que as mudanças climáticas representam uma ameaça para ao gozo de um ambiente seguro, saudável e sustentável e que os danos ambientais têm implicações negativas diretas e indiretas para ao gozo efetivo dos direitos humanos³⁴.

³³ São elas as resoluções: A/HRC/RES/16/11, A/HRC/RES/19/10, A/HRC/RES/25/21 e A/HRC/RES/28/11.

³⁴ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, John H. Knox. 2012. (UN Doc. A/HRC/22/43). Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-43_en.pdf>.

3.2 Direitos Humanos e Mudanças Climáticas

Em 2008, o Conselho de Direitos Humanos adotou sua primeira resolução (7/23) sobre o tema, reconhecendo as implicações das mudanças climáticas sobre os direitos humanos e a vulnerabilidade das pessoas vivendo na pobreza, especialmente aquelas concentradas em zonas de risco. Menciona-se a vulnerabilidade de áreas sujeitas a enchentes, secas e desertificação, isto é, aos efeitos adversos das mudanças do clima. Posteriormente, o Conselho adotou resoluções sobre o tema nos anos de 2009, 2011, 2014 e 2015³⁵, reconhecendo os efeitos diretos e indiretos das mudanças climáticas sobre os direitos humanos, especialmente os direitos à vida, à alimentação adequada, à saúde, à moradia adequada, à autodeterminação, ao desenvolvimento, à água e ao saneamento, assim como o maior impacto destes efeitos sobre populações vulneráveis em razão de sua localização geográfica, pobreza, gênero, idade, deficiência, origem nacional ou social, nascimento ou pertencimento a comunidades indígenas e outras minorias.

Na resolução 26/27 de 2014, o Conselho menciona diretamente os desastres, expressando sua preocupação diante da constatação de que as mudanças climáticas têm contribuído para aumentar os desastres naturais e reconhecendo que estes eventos têm efeitos adversos sobre o pleno gozo dos direitos humanos (parágrafo 2º). Porém, é na mais recente resolução de 2015 que o Conselho aprofunda a relação entre mudanças climáticas, direitos humanos e desastres, expressando sua preocupação, já que os países que não dispõem de recursos para implementar planos, programas de ação e estratégias efetivas de adaptação po-

³⁵ São elas as resoluções: A/HRC/RES/10/4, A/HRC/RES/18/22, A/HRC/RES/26/27 e A/HRC/29/L.21

dem ser os que sofrerão uma maior exposição a eventos meteorológicos extremos. O Conselho reconhece a especial vulnerabilidade dos não nacionais que deverão fazer face aos desafios associados à implantação de respostas apropriadas em condições meteorológicas extremas. Em todas estas resoluções, o Conselho toma decisões e solicita medidas e ações dos demais organismos e mandatos especiais de direitos humanos sobre o tema, como a realização de estudos, eventos e painéis. Quanto aos eventos, pode-se citar o Painel de Discussões Sobre Direitos Humanos e Mudanças Climáticas (15 de junho de 2009)³⁶ e o Seminário Sobre Direitos Humanos e Mudanças Climáticas (23-24 de fevereiro de 2012)³⁷.

Cabe destacar, ainda, o recente estudo apresentado por alguns dos representantes de mandatos especiais do Conselho de Direitos Humanos ao *Climate Vulnerable Forum* de 30 de abril de 2015³⁸. O documento aborda os efeitos das mudanças climáticas sobre os direitos à vida, saúde, alimentação, água, saneamento, moradia adequada e autodeterminação, ressaltando os grupos particularmente vulneráveis, como mulheres, crianças, deficientes, pessoas vivendo em extrema pobreza, indígenas e pessoas deslocadas. Os desastres são citados como efeitos das mudanças climáticas capazes de afetar de forma adversa estes direitos e grupos vulneráveis.

³⁶ Informações sobre o evento estão disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/Panel.aspx>>.

³⁷ Informações sobre o evento estão disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeIndex.aspx>>.

³⁸ UNITED NATIONS. OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *The effects of climate change on the full enjoyment of human rights*. 2015. Disponível em: <<http://www.thecvf.org/wp-content/uploads/2015/05/humanrightsSRHRE.pdf>>.

3.3 Temas específicos voltados ao contexto dos desastres

O Conselho de Direitos Humanos manifestou-se igualmente sobre o contexto específico dos desastres e seus impactos sobre certos direitos ou populações. Em 2013, o Conselho adota uma resolução tratando especificamente da promoção e proteção dos direitos humanos na sequência de desastres³⁹, reconhecendo que os direitos humanos de milhões de pessoas em todo o mundo são afetados por crises humanitárias, incluindo os desastres naturais provocados pela ação humana, bem como durante as fases de recuperação, de socorro e de reabilitação⁴⁰. A Resolução 19/4 de 3 de abril de 2012 sobre a moradia adequada como elemento do direito a um nível de vida suficiente no contexto dos desastres, apesar de tratar de um direito específico, é o documento no qual o Conselho se manifestou de maneira mais direta e contundente sobre o tema dos desastres, declarando-se preocupado

pela quantidade e amplitude dos desastres naturais e eventos climáticos extremos e suas consequências cada vez mais graves no contexto das mudanças climáticas e da urbanização, assim como outros fatores que podem aumentar a exposição aos riscos e a vulnerabilidade e diminuir a capacidade de responder à estes desastres, promovendo

³⁹ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations*. 2013. (UN Doc. A/JRC/RES/22/16). Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/A-HRC-RES-22-16_en.pdf>.

⁴⁰ Cf. “Acknowledging that the human rights and fundamental freedoms of millions of people around the world are affected in different ways by humanitarian crises, including armed conflict, natural disasters and man-made disasters, as well as during the stages of recovery, relief and rehabilitation”. (tradução livre)

perdas massivas de vidas humanas, de moradias e de meios de subsistência, além de deslocamentos forçados e consequências ambientais, sociais e econômicas a longo prazo prejudiciais a todas as sociedades no mundo inteiro⁴¹.

Outro aspecto do documento é a preocupação com a situação dos grupos vulneráveis e a proteção de seu direito à moradia no contexto dos desastres, reconhecendo-se a necessidade de lhes assegurar uma proteção especial. Considera-se que estes grupos vulneráveis são desproporcionalmente expostos aos riscos de deslocamentos e expulsões, assim como à exclusão dos processos de consulta e participação no contexto da redução de riscos de desastres, até mesmo em todas as fases do ciclo do desastre. O Conselho ressalta a importância da integração de uma abordagem pautada nos direitos humanos no contexto da redução dos riscos de desastres, da prevenção, preparação, resposta e reconstrução. Distintas recomendações são feitas aos Estados e demais atores envolvidos para proteger e garantir o direito à moradia adequada nas ações de gestão de riscos de desastres e em todo o ciclo do desastre. Esta resolução representa efetivamente um marco importante no trabalho do Conselho de Direitos Humanos em

⁴¹ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living in the context of disaster settings*. 2012. (UN Doc. A/HRC/RES/19/4). Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=19900> . 2015. Cf.: “Expressing its deep concern at the number and scale of natural disasters and extreme climate and weather events and their increasing impact in the context of climate change and urbanization, as well as other factors that might affect the exposure, vulnerability and capacity to respond to such disasters, which have resulted in massive loss of life, homes and livelihoods, together with forced displacement and long-term negative social, economic and environmental consequences for all societies throughout the world”. (tradução livre)

matéria de desastres, especialmente por exprimir uma série de medidas concretas necessárias para proteger um direito humano específico face aos desastres e com especial consideração para com os grupos vulneráveis.

Os deslocamentos de pessoas e comunidades em consequência dos desastres e a proteção de seus direitos foram igualmente objeto de consideração pelo Conselho de Direitos Humanos na Resolução 20/9 “os direitos humanos das pessoas deslocadas internas” de 2012⁴². O Conselho mostra-se preocupado com o número alarmante de deslocados internos em razão de desastres que recebem proteção e assistência inadequadas. O documento reconhece que as catástrofes são uma causa importante de deslocamentos e que seu impacto é exacerbado pelas mudanças climáticas. Neste sentido, solicita esforços em nível nacional em matéria de redução de riscos de desastres e para a construção da resiliência aos desastres. O Conselho reconhece igualmente os efeitos adversos das mudanças climáticas e sua contribuição à ocorrência de eventos meteorológicos extremos, que, por sua vez, contribuem para os deslocamentos de pessoas.

3.4 Procedimentos especiais

O Conselho de Direitos Humanos conta com 41 procedimentos especiais temáticos e 14 mandatos em países específicos. Considerando-se a transversalidade do tema dos desastres, distintos relatores especiais e especialistas trabalharam as relações entre direitos humanos e desas-

⁴² UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Human rights of internally displaced persons*. 2012. (UN Doc. A/HRC/RES/20/9). Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/50d2fadf2.html>>.

tres no âmbito de suas relatorias. Devido ao número expressivo de relatorias, serão citados somente alguns exemplos de atuação destes mandatos especiais em matéria de redução de riscos de desastres.

Um mandato recente, que iniciou em dezembro de 2014, é a relatoria especial sobre os direitos das pessoas com deficiência. Em seu primeiro relatório, a relatora especial destaca sua atuação pela adoção de uma gestão de riscos de desastres inclusiva para as pessoas portadoras de deficiência, de acordo com o artigo 11 da Convenção Internacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que prevê a adoção de medidas para assegurar a proteção e segurança das pessoas com necessidades especiais em situações de risco, como os desastres naturais⁴³.

Um exemplo de atuação de um mandato especial sobre a proteção de um direito humano face aos desastres é o relatório do Relator Especial Sobre o Direito à Educação intitulado “O direito à educação nas situações de urgência” de 2008⁴⁴. O Relatório destaca que os desastres naturais que ocorrem em regiões já pobres podem ter um impacto dramático sobre a infraestrutura escolar e sobre o acesso à educação. Cabe destacar que, em 2010, a AG da ONU adotou a Resolução 64/290 sobre o mesmo tema. Outro documento deste mandato especial é o Relatório de

⁴³ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Catalina Devandas-Aguilar*. 2015. (Un Doc A/HRC/28/58). Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/HRC/28/58>>.

⁴⁴ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Right to education in emergency situations – Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz*. 2008. (UN Doc. A/HRC/8/10). Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/48bf9d0d2.html>>.

2010 sobre o direito à educação de migrantes, refugiados e solicitantes de asilo, que aborda a situação das pessoas deslocadas em consequência de desastres⁴⁵.

A Relatora Especial sobre a moradia adequada como elemento do direito a um nível de vida adequado também analisou as relações entre este direito e os desastres em seu Relatório de 2011⁴⁶, apresentando diretrizes para uma abordagem da resposta aos desastres pautada no direito à moradia adequada, discutindo as limitações existentes e indicando os desafios para a proteção e realização deste direito na resposta aos desastres. O tema continuou sendo analisado pela Relatora como, por exemplo, em seu Relatório de 2012 sobre o direito à não discriminação no contexto do acesso à moradia adequada, que dedica um item especial sobre a segurança da posse depois de um desastre⁴⁷.

⁴⁵ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *The right to education of migrants, refugees and asylum-seekers – Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz*. 2010. (UN Doc. A/HRC/14/25). Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4c075ddf8c.html>>.

⁴⁶ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*. 2011. (UN Doc. A/66/270). Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=98>.

⁴⁷ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik*. 2012. (UN Doc. A/HRC/22/46). Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=98>. A Relatora destaca que os desastres tendem a exacerbar a insegurança da posse das populações afetadas, especialmente as pessoas deslocadas, aumentando o risco de evacuações forçadas, confiscações, grilagem de terras, vendas ou ocupação fraudulenta e abusiva da terra e da moradia.

Um mandato especial diretamente relacionado ao tema dos desastres é o Relator Especial sobre os direitos humanos dos deslocados internos, considerando-se que os desastres são uma das principais causas de deslocamentos humanos provocados por causas ambientais. Destaca-se a importância deste mandato, criado em 1992 pelo Secretário Geral da ONU, como seu Representante para os direitos dos deslocados internos. Em 2010, o mandato mudou de nome, transformando-se em Relator Especial. Todos os documentos da relatoria se aplicam ao contexto dos desastres, sendo que em alguns deles o Relator Especial tratou do tema de maneira mais específica, como, por exemplo, em seu relatório de 2011 em que faz uma revisão temática sobre mudanças climáticas e deslocamentos internos⁴⁸. Seu antecessor, o Representante do Secretário Geral para os direitos dos deslocados internos, tratou especificamente do tema no Relatório de 2009 intitulado “Proteção dos deslocados internos no contexto de catástrofes naturais”⁴⁹. No mesmo sentido é o mandato do Relator Especial para os direitos dos migrantes, que aborda a questão das migrações provocadas por desastres e mudanças climáticas, como, por exemplo, em seu relatório de 2012 cuja sessão temática é dedicada aos impactos das mudanças climáti-

⁴⁸ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Protection of and assistance to internally displaced persons*. 2011. (UN Doc. A/66/285). Disponível em: <<http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GA2011Report.pdf>>.

⁴⁹ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin – Addendum – Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disasters*. 5 de março de 2009. (UN Doc. A/HRC/10/13/Add.1). Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/10session/A.HRC.10.13.Add.1.pdf>>.

cas e suas consequências sobre as migrações⁵⁰.

Por fim, referencia-se o Relatório da Relatora Especial sobre a venda, a prostituição e a pornografia implicando crianças, de 21 de dezembro de 2011, que aborda o tema da proteção das crianças contra a “venda e a exploração sexual na sequência de crises humanitárias provocadas por desastres naturais”⁵¹.

Os mandatos especiais, além do seu trabalho sobre temas específicos, podem igualmente fazer manifestações sobre questões da atualidade ligadas aos desastres ou sobre desastres específicos. Neste último caso, pode-se citar a manifestação conjunta dos relatores especiais sobre o direito à moradia adequada, direitos dos deslocados internos, direitos das pessoas com deficiência e direitos das pessoas idosas (especialista independente) sobre o ciclone Pam, que atingiu Vanatu em março de 2015⁵².

Destaca-se que o trabalho dos mandatos especiais de direitos humanos, em matéria de desastres, não se limita à abordagem do tema em seus relatórios temáticos. Figura entre suas atribuições a visita a países a fim de verificar a situação dos direitos humanos específicos que trabalham, o que inclui a visita a países afetados por desastres. Estes relatórios de visitas abordam problemas de proteção e

⁵⁰ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*. 13 de agosto de 2012. (UN Doc. A/67/299). Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/HRBodies/SP/Pages/GA67session.aspx>>.

⁵¹ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Najat Maalla J'jid*. 2011. (UN Doc. A/HRC/19/63). Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=102>.

⁵² Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15739&LangID=E>>.

realização de direitos humanos no contexto de desastres específicos. Exemplos são apresentados deste tipo de intervenção no item 6 sobre exemplos de atuação de organismos de direitos humanos em desastres específicos.

4. Os organismos de controle e aplicação de tratados

4.1 Comitê de Direitos Humanos

O Comitê de Direitos Humanos da ONU é o organismo responsável pelo monitoramento da implementação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, missão que executa através de: a) comentários gerais relativos à interpretação de certos artigos do pacto; b) observações finais sobre os relatórios periódicos apresentados pelos Estados; c) decisões sobre denúncias de violações do Pacto (petições individuais). No que concerne aos comentários gerais, o único que aborda a questão dos desastres é o Comentário Geral 29 sobre o estado de emergência⁵³, de 31 de agosto de 2001, que dispõe sobre a interpretação do artigo 4º do Pacto, que permite a adoção pelos Estados de medidas que derrogam certas obrigações fixadas pelo Pacto. Este é um tema relevante no contexto dos desastres, a fim de evitar que uma situação de emergência provocada por desastres justifique derrogações arbitrárias de direitos humanos, justamente quando estes são fundamentais para garantir a proteção das vítimas. O Comitê destaca que nem todo desastre entra automaticamente na categoria de perigo público excepcional que ameace a existência da nação, conforme define o parágrafo 1º

⁵³ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *General Comment 29: States of Emergency (article 4)*. 2001. (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11). Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.11&Lang=en>.

do artigo 4º. Neste sentido, o Comitê expressa que o Estado que invoca o direito de derrogação em casos de desastres naturais ou acidentes industriais deve justificar que esta situação representa uma ameaça à existência da nação e que todas as medidas adotadas, que derrogam o Pacto, são estritamente exigidas pela situação.

O Comitê tem igualmente considerado possíveis violações ou riscos para os direitos humanos decorrentes de desastres específicos nas suas observações finais sobre relatórios apresentados por países nos quais ocorreram desastres. Neste sentido, são as Observações Finais relativas ao sexto relatório periódico do Japão de 2014⁵⁴ que tratam do desastre de Fukushima. O Comitê demonstra sua preocupação pelo limite elevado do nível de exposição fixado para Fukushima e sua decisão de suprimir zonas de evacuação, não deixando à população outra escolha que retornar às zonas altamente contaminadas. Solicita, assim, ao Estado que adote as medidas necessárias para proteger a vida das vítimas do desastre nuclear, além de outras medidas relativas às zonas de evacuação, níveis de radiação e informação à população (artigo 24). Outro exemplo recente concerne as Observações Finais relativas ao relatório inicial do Haiti, de 2014⁵⁵, no qual o Comitê se preocupa pela situação das pessoas deslocadas em virtude do ter-

⁵⁴ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *Concluding observations on the sixth periodic report of Japan*. 2014. (UN Doc. CCPR/C/JPN/CO/6). Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fCO%2fJP%2fCO%2f6&Lang=en>.

⁵⁵ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *Concluding observations on the initial report of Haiti*. 2014. (UN Doc. CCPR/C/HTI/CO/1). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsp4n1OOiYNQNheWvv6O7UuuflRfiqtS%2bX%2brfYihQXpXxSCkwff4wOWqO3zzAD5w0%2fm7vy%2bLu1N5oYUFlmWuDmP89ZsWQCyCaN4bNE04uXWG>>.

remoto de 2010, diante das expulsões forçadas de vítimas vivendo em campos de deslocados. Solicita-se ao Estado que garanta que ninguém seja expulso dos campos sem que uma alternativa tenha sido encontrada para a pessoa e sua família e que cada pessoa deslocada pelo terremoto possa beneficiar de soluções duráveis.

Quanto aos procedimentos de análise de petições individuais, verifica-se que são poucas as decisões do Comitê que apresentam alguma relação com o tema dos desastres e, de certa forma, decepcionantes diante do aumento da frequência e dos impactos dos desastres e do número de pessoas expostas às violações de direitos humanos em consequência dos desastres. Somente quatro casos apresentam uma relação indireta com a possibilidade de configuração de um desastre entre as decisões do Comitê. Dois casos tratam dos direitos específicos dos povos autóctones à cultura, previstos no artigo 27 do Pacto, ameaçados por concessões de exploração de recursos naturais⁵⁶. Os outros dois casos são mais específicos, tratando dos riscos de um desastre nuclear em consequência da estocagem de lixo radioativo⁵⁷ ou de testes nucleares⁵⁸. Destes quatro casos, somente um obteve o reconhecimento pelo Comitê de uma violação, especificamente do artigo 27 do Pac-

⁵⁶ Os dois casos relacionados aos povos autóctones são: a) Comunicação 5 de 1996 Länsmän e outros c. Finlândia – riscos decorrentes de exploração mineira no território do Povo Sami; b) Comunicação 167/1984 de 1990 Bernard Ominayak e Bando Lubicon c. Canadá – autorizações para exploração de petróleo e gás em território tradicional de povos autóctones.

⁵⁷ Comunicação 67/1980 de 1982 EHP c. Canadá – caso relativo aos direitos à vida e ao meio ambiente, ameaçados pela estocagem de lixo radioativo em zona residencial.

⁵⁸ Comunicação 645 de 1996 Vaihere Bordes e John Temehaco c. França – testes nucleares efetuados pela França nos atóis de Mururoa e Fangataufa no sul do Pacífico.

to⁵⁹. São também casos mais antigos, não se identificando demandas atuais nesta matéria. Verifica-se, assim, que o recurso ao sistema internacional de proteção de direitos civis e políticos é uma via ainda por desenvolver no que se refere às violações ou riscos para os direitos humanos em consequência de desastres. Nenhum dos casos se refere a desastres de grande amplitude, apresentando apenas relações imprecisas e indiretas com o tema e, portanto, inexploráveis no contexto dos desastres.

4.2 Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU é o organismo responsável pelo monitoramento da implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, cujos Estados parte devem apresentar relatórios regulares ao Comitê sobre a implementação de tais direitos. Sobre estes relatórios, o Comitê emite observações finais. A interpretação das disposições do PIDESC é expressa através de comentários gerais. A partir de 5 de maio de 2013, com a entrada em vigor do Protocolo Opcional ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comitê passou a receber e considerar comunicações individuais sobre denúncias de violações destes direitos. Tendo em vista a recente entrada em vigor do Protocolo adicional, somente três comunicações individuais estão sob análise do Comitê, sem guardar relação com o tema dos desastres⁶⁰.

⁵⁹ Comunicação 167/1984 de 1990 Bernard Ominayak e Bando Lubicon c. Canadá – autorizações para exploração de petróleo e gás em território tradicional de povos autóctones.

⁶⁰ As informações sobre as comunicações sob análise pelo Comitê podem ser acessadas em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx>>.

No que se refere às Observações Gerais, identificam-se três que fazem menção aos desastres. Na Observação Geral 12, relativa ao direito a uma alimentação suficiente⁶¹, o Comitê reconhece que milhões de pessoas são expostas à fome como consequência de desastres naturais (artigo 5º). Sobre a acessibilidade física à alimentação adequada, o Comitê considera que se deve dar uma atenção especial e dar prioridade às vítimas de desastres naturais e às pessoas que vivem em zonas expostas aos desastres (artigo 13). Quanto às obrigações dos Estados, o Comitê manifesta que, quando um indivíduo ou grupo se encontra, por razões independentes de sua vontade, na impossibilidade de exercer seu direito à alimentação adequada através dos meios de que dispõe, o Estado tem a obrigação de fazer o necessário para dar efetividade a este direito às vítimas de desastres (artigo 15). O tema é também abordado no que se refere às responsabilidades internacionais dos Estados e organizações internacionais, que devem cooperar na prestação de socorro em caso de desastres e ajuda humanitária em períodos de emergência, incluindo a assistência aos deslocados internos (artigo 38).

Na Observação Geral 14 sobre o direito à saúde⁶², o Comitê considera que o direito ao tratamento supõe a existência de um sistema de cuidados médicos de urgência em caso de acidentes e a prestação de socorro em caso de de-

⁶¹ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment 12: The right to adequate food* (Art. 11). 1999. (Un Doc. E/C.12/1999/5). Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f5&Lang=en>.

⁶² UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment 14: The right to the highest attainable standard of health*. 2000. (UN Doc. E/C.12/2000/4). Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=en>.

sastre e de ajuda humanitária em situações de emergência (artigo 16). Em matéria de cooperação e responsabilidades internacionais, o Comitê lembra que os Estados têm, coletiva e individualmente, a responsabilidade de cooperar na prestação de socorro em caso de desastre e de assistência humanitária em situações de emergência, compreendendo a assistência às pessoas deslocadas, no que concerne à realização do direito à saúde (artigo 40).

O direito à água foi relacionado aos desastres na Observação Geral 15⁶³, seja no que se refere às pessoas deslocadas internas, seja especificamente no caso das vítimas de desastres naturais e pessoas que vivem em zonas sujeitas a desastres, que devem dispor de um aprovisionamento em água salubre e em quantidade suficiente (artigo 16). Nas situações de emergência e de desastres naturais, os Estados têm a obrigação de proteger os bens indispensáveis à sobrevivência da população civil, como as instalações e reservas de água potável e obras de irrigação, a proteção do meio natural contra danos extensos, duráveis e graves e a garantia de que os civis dispõem de um aprovisionamento em água adequado (artigo 22). No que se refere à obrigação de realizar este direito, os Estados devem avaliar os impactos das mudanças climáticas e da desertificação sobre a disponibilidade de água e prever mecanismos para enfrentar as situações de emergência (artigo 28). A ajuda internacional em caso de desastres é também citada no que concerne o aprovisionamento em água (artigo 34).

⁶³ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment 15: The right to water*. 2003. (UN Doc. E/C.12/2002/11). Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2002%2f11&Lang=en>.

Em matéria de direito a uma moradia adequada, analisado pelo Comitê na Observação Geral 4 de 1992⁶⁴, considera-se as vítimas de desastres naturais e as pessoas que vivem em regiões expostas a riscos naturais como grupos vulneráveis que devem ter prioridade em matéria de moradia (artigo 8º).

Além das observações gerais, o Comitê também aborda o tema da proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais face aos desastres em suas Observações Finais sobre os relatórios periódicos apresentados por Estados parte. Podem-se citar alguns exemplos neste sentido, como as Observações Finais relativas ao Uzbequistão⁶⁵ de 2015, quando o Comitê destaca que um grande número de habitantes não tem acesso à água e instalações sanitárias, particularmente nas regiões de Khorezm e Karakalpakstan atingidas pela seca e pela catástrofe do Mar de Aral, solicitando que o Estado coopere com os países vizinhos em matéria de gestão da água para encontrar soluções para este desastre. O tema das secas foi também abordado nas Observações finais sobre o Djibuti de 2013⁶⁶, no qual o Conselho menciona

⁶⁴ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)*. 1992. Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f4759&Lang=en>.

⁶⁵ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *Concluding observations on the second periodic report of Uzbekistan*. 2014. (UN Doc. E/C.12/USB/CO/2). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6Q5mlBEDzFEovLCuW3blC8tkbJsstoVw34Dgj3kImd92G%2fpmWbwHdH1vyAAReuPS0c3%2bKzNqVscNIWbvS5%2fV19VDBbjAZM8yPdJ%2bS5HTV8IsJ77cQKUzk09B1H4l>>.

⁶⁶ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *Concluding observations on the initial and second periodic reports of Djibouti*. 2013. (UN Doc. E/C.12/DJI/CO/1-2). Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fDJI%2fCO%2f1-2&Lang=en>.

os efeitos nefastos da seca sobre as comunidades nômades e a necessidade de preservar seu modo de vida (artigo 36). Exemplos também são encontrados em matéria de desastres específicos e particularmente graves, como Fukushima, no Japão. Em suas observações finais sobre o terceiro relatório periódico do Japão de 2013⁶⁷, no qual o Comitê expressa sua preocupação pelas necessidades especiais de grupos vulneráveis, que não foram suficientemente considerados durante a evacuação e as ações de reabilitação e reconstrução, recomendando que o Estado adote uma abordagem da resposta aos desastres, pautada nos direitos humanos, além de solicitar uma série de informações complementares sobre a proteção dos direitos das vítimas do desastre em seu próximo relatório.

Cabe destacar que o Comitê tem uma atuação considerável na proteção dos direitos humanos, especialmente de populações indígenas e tradicionais, em face de grandes projetos de desenvolvimento e de exploração de recursos naturais, que podem igualmente configurar-se como um desastre ecológico de desenvolvimento lento. Como exemplo, pode-se referenciar suas manifestações

nas Observações Finais sobre o Equador de 2012⁶⁸ relati-

⁶⁷ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *Concluding observations on the third periodic report of Japan, adopted by the Committee at its fiftieth session (29 April – 17 May 2013)*. 2013. (UN Doc. E/C.12/JPN/CO/3). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4-slQ6QSmIBEDzFEovLCuW2SOasN7qHTm%2bOfgy3JbyuUSO16grE%2fb1KEi4wGrbvO7RY%2bInr5kPpMTpXHWqyhaNWHy3JTsXE7jhaozx8wx4JA0mdzi6ZeTd0lleYKLYr1>>.

⁶⁸ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *Concluding Observations of the Committee on the third periodic report of Ecuador as approved by the Committee at its forty-ninth session (14-30 November 2012)*. 2012. (UN Doc. E/C.12/ECU/CO/3). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4-slQ6QSmIBEDzFEovLCuW20%2bcOfdvJEUdqkza02UbxYrVWRGW12wh%2fMelMaF4e5qjeC4I5s7ZEKHX80qBDHbouGuGSS%2bVLUnzwYEVPIVd6y%2fBXyzK8tTfhRA1w8Ssi0G>>.

vas ao impacto de projetos de exploração mineira e petrolífera sobre o meio ambiente e as comunidades indígenas, especialmente pela falta de consulta aos mesmos (artigos 9º e 10), assim como de projetos de indústrias mineiras e agroalimentares e seus impactos sobre o direito à água e ao meio ambiente (artigo 25). Enfatiza-se que este é só um exemplo entre inúmeras manifestações do Comitê em matéria ambiental, que podem ter uma relação com os desastres. Verifica-se que a relação entre direitos econômicos, sociais e culturais e os desastres foi bem estabelecida pelo Comitê, que destaca o impacto dos desastres sobre estes direitos, com ênfase para os grupos vulneráveis, e as obrigações dos Estados de garantir sua realização e consideração, especialmente nas fases de reabilitação e construção.

4.3 Comitê de Direitos das Pessoas Com Deficiência

O Comitê de Direitos das Pessoas Com Deficiência, responsável pelo monitoramento da implementação da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, é um dos organismos de direitos humanos da ONU que tem uma maior responsabilidade em matéria de desastres, o que se comprova no artigo 11 da Convenção, que trata da proteção e segurança das pessoas com deficiência em situações de risco e emergências humanitárias, incluindo os desastres naturais. Esta atuação do Comitê se expressa através de Comentários Gerais sobre a interpretação da Convenção, Observações Finais sobre os relatórios periódicos dos Estados parte, manifestações sobre desastres específicos e articulação com outros organismos internacionais para reforçar a proteção dos direitos das pessoas com deficiência face aos desastres.

No Comentário Geral 2 sobre acessibilidade⁶⁹, o Comitê dispõe que em situações de risco e de desastres naturais os serviços de emergência devem ser acessíveis para as pessoas com deficiência, senão suas vidas não poderão ser salvas e seu bem-estar protegido. A acessibilidade deve ser incorporada como prioridade na reconstrução após um desastre e a redução de riscos de desastres deve ser acessível e inclusiva (artigo 36).

Em suas Observações Finais sobre o relatório inicial de El Salvador de 2013⁷⁰, o Comitê se mostra preocupado pelo fato de que os planos de prevenção e de mitigação de riscos e atendimento de pessoas com deficiência em situações de emergência não estejam acessíveis e que não seja atribuído um papel concreto às associações que trabalham com deficientes, solicitando que estas participem na elaboração do sistema nacional de proteção civil (artigos 25 e 26). Outro exemplo são as Observações Finais sobre o México⁷¹ de 2014, constatando a falta de planos específi-

⁶⁹ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES. *General comment 2 – Article 9: Accessibility*. 2014. (UN Doc. CRPD/C/GC/2). Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/2&Lang=en>.

⁷⁰ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES. *Concluding observations on the initial report of El Salvador, adopted by the Committee at its tenth session (2-13 September 2013)*. 2013. (UN Doc. CRPD/C/SLV/CO/1). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhstksiS6LWF8TU4o56WJXMhKcwRp7hBWgrY38CDaU0Xb%2bUphmF3HheW5AOfINbO3gvWh2XuL4XameBMlb4TcxPJOWh14jxaJxLaL2HwrThElj>>.

⁷¹ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES. *Concluding observations on the initial report of Mexico*. 2014. (UN Doc. CRPD/C/MEX/CO/1). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhskE4iNFvKWCCGr4TiTUdbhp1hRBVKZKZHILwRNIRdjmM5HXIP6Xo1vIipxOztb9bY7YaCPATa6I3Og%2fSZcx%2bDeSWfDGvKfbiCMhokYTvswk%2f>>.

cos de prevenção, proteção e assistência às pessoas com deficiência em situações de risco e emergência humanitária (artigos 21 e 22). Também as Observações Finais sobre a Austrália de 2013⁷², que solicita ao Estado que consulte as pessoas com deficiência para desenvolver diretrizes nacionais de gestão de emergências que garantam a inclusão das deficiências e que cubram todas as fases de preparação da gestão de emergências, alerta rápido, evacuação, resposta e reconstrução, além da inclusão nos planos nacionais de resposta às emergências de esquemas destinados às pessoas com deficiência (artigos 22 e 23).

O Comitê emitiu declarações (*Statements*) sobre desastres específicos, nos casos do terremoto em Qinghai, China; do terremoto seguido de tsunami no Chile e do terremoto no Haiti, todos em 2010, solicitando uma proteção especial dos direitos das pessoas com deficiência em caso de desastre, considerando-se as necessidades específicas deste grupo vulnerável⁷³. Deve-se destacar igualmente a declaração do Comitê sobre a inclusão da deficiência na Terceira Conferência Mundial Sobre Redução de Riscos de Desastres e além⁷⁴.

⁷² UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES. *Concluding observations on the initial report of Australia, adopted by the Committee at its tenth session (2-13 September 2013)*. 2013. (UN Doc. CRPD/C/AUS/CO/1). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsnzSGolKOaUX8SsM2PfxU7tjZ6g%2fxLBVYsYEv6iDyTXyNk%2bsAB%2fHgrVpAKHcEYTB%2b1t%2fH3HX1F%2f%2bo%2bk3O4KxhfhPoTQZ3LeS75n8PHidYHE3>>.

⁷³ Estas manifestações estão disponíveis em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/newssearch.aspx?NTID=STM&MID=Committ_Disabilities>.

⁷⁴ Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15184&LangID=E>>.

4.4 Comitê Pela Eliminação da Discriminação Contra as Mulheres

O Comitê pela eliminação da discriminação contra as mulheres é o organismo responsável pelo monitoramento da implementação da Convenção Internacional de mesmo nome. Assim como os demais organismos de controle e aplicação de tratados, o Comitê emite observações finais sobre os relatórios periódicos dos Estados parte e adota decisões sobre petições individuais relativas a violações dos dispositivos da Convenção. Elabora, ainda, recomendações gerais sobre temas ligados à eliminação da discriminação contra as mulheres, aos quais os Estados devem dar maior atenção, assim como interpretações da Convenção.

As Observações Finais sobre Tuvalu de 2015⁷⁵ é um excelente exemplo da atuação do Comitê quanto a desastres e riscos específicos que podem atingir os direitos das mulheres, dedicando um item específico ao impacto das mudanças climáticas e dos desastres naturais sobre as mulheres que aborda os riscos do aumento dos deslocamentos internos e externos. O Comitê solicita ao Estado que desenvolva planos de gestão e mitigação de desastres como resposta aos potenciais deslocamentos e *apatridia* decorrentes de mudanças ambientais e climáticas, assegurando a participação efetiva das mulheres no planejamento e tomada de decisões. Deve-se assegurar igualmente a adoção de uma perspectiva de gênero nas políticas de redução de riscos de desastres, de gestão pós-desastres e de

⁷⁵ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Tuvalu*. 2015. (UN Doc. CEDAW/C/TUV/CO/3-4). Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fTUV%2fCO%2f3-4&Lang=en>.

mudanças climáticas (artigos 31 e 32). No mesmo sentido são as Observações Finais sobre as Maldivas de 2015⁷⁶, solicitando ao Estado a representação e participação das mulheres nos planos e políticas de gestão de desastres e mudanças climáticas (artigos 42 e 43). A proteção dos direitos das mulheres face aos desastres está presente nas análises dos relatórios parciais dos Estados a muito tempo, o que demonstram as Observações Finais sobre a Indonésia de 2007⁷⁷, no qual o Comitê se mostra preocupado com a situação das mulheres vítimas de desastres naturais, incluindo as do Tsunami de 2005. O Comitê recomenda que o Estado assegure a igualdade de gênero nas políticas de gestão de desastres e adote medidas para eliminar a discriminação contra as mulheres quanto ao acesso à moradia e ajuda alimentar em emergências e desastres naturais e garantir que as mulheres sejam protegidas contra a violência nestas situações (artigos 38 e 39).

A Recomendação Geral 28 sobre o núcleo das obrigações dos Estados partes, conforme o artigo 2º da Conven-

76 UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Maldives*. 2015. (UN Doc. CEDAW/C/MDV/4-5). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsgOTxO5cLIZ0CwAvhyns%2byJdRc6Rqh%2bO0Y2iQmDN8jkoPjuCy6P9dRDPkNKiHh6JDogwfNhQAPDULOebgMCKqXCRF9DVcFRKiFvLNs28K688hx-awuKb7BgXZzPrEGOcBgA%3d%3d>>.

77 UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Indonesia*. 2007. (UN Doc. CEDAW/C/IDN/4-5). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsgA84bcFRy75ulvS2cmS%2f%2bimhfv%2f%2bEPTekrL4zN9pQaotLRO%2fv9udiTzL%2bDKhRFk9exxXEhtPjifvayal59%2baKmAyRZ2NKMKDBTrVwrodrXo>>.

ção⁷⁸, de 2010, faz uma referência aos desastres, destacando que as obrigações dos Estados não cessam durante os estados de emergência resultantes de desastres naturais, e que tais situações tem um impacto profundo e sérias consequências para os direitos das mulheres. Os Estados devem adotar estratégias e medidas relativas às necessidades especiais das mulheres em situações de emergência (artigo 11). Outra referência do mesmo ano que aborda a proteção dos direitos das mulheres idosas face às mudanças climáticas e desastres é a Recomendação Geral 27⁷⁹. O Comitê reconhece o impacto das mudanças climáticas sobre as mulheres idosas e sua fragilidade face aos desastres (artigo 25), assim como a obrigação dos Estados de garantir o pleno desenvolvimento e avanço da mulher em seu ciclo de vida, mesmo na ocorrência de desastres naturais ou provocados pela ação humana (artigo 30). Por fim, o Comitê recomenda aos Estados que assegurem que as medidas em matéria de mudanças climáticas e redução de riscos de desastres tenham um enfoque de gênero e sejam sensíveis às necessidades e vulnerabilidades das mulheres idosas (artigo 35).

⁷⁸ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *General recommendation 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. 2010. (UN Doc. CEDAW/C/GC/28). Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>>.

⁷⁹ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *General recommendation 27 on older women and protection of their human rights*. 2010. (UN Doc. CEDAW/C/GC/27). Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>>.

4.5 Comitê Para os Direitos das Crianças

O Comitê Para os Direitos das Crianças é o organismo responsável pelo monitoramento da implementação da Convenção Para os Direitos das Crianças e seus dois protocolos adicionais, através de Comentários Gerais sobre a interpretação da Convenção, Observações Finais sobre os relatórios periódicos dos Estados parte e decisões sobre as petições individuais sobre denúncias de violações de direitos das crianças.

O Comentário Geral 15 de 2013 sobre o direito da criança ao melhor estado de saúde possível de ser alcançado⁸⁰ destaca as dificuldades em matéria de saúde das crianças em situações de emergência humanitária, incluindo aquelas que resultam dos deslocamentos provocados por desastres naturais ou provocados pela ação humana. O Comitê recomenda que sejam adotadas as medidas necessárias para que as crianças tenham acesso aos serviços de saúde, que sejam reunidas com suas famílias e para lhes proteger não somente com ajuda essencial como alimentação e água, mas também com cuidados psicossociais para prevenir e tratar os traumas provocados pelos desastres (artigo 40).

⁸⁰ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF CHILDREN. *General Comment 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*. 2013. (UN Doc. CRC/C/GC/15). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=-6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2f5F0vHCIs1B9k1r3x0aA7FYrehlNUfw4dHmlOxmFtmhaiMOkH80ywS3uq6Q3bqZ3A3yQ0%2b4u6214CSatnrBlZT8nZmj>>.

Quanto às Observações Finais, destaca-se as relações estabelecidas pelo Comitê entre mudanças climáticas, desastres e direitos das crianças como, por exemplo, nas Observações Finais de 2014 sobre Fiji⁸¹ reconhecendo que as crianças estão expostas a maiores riscos decorrentes de desastres e são mais vulneráveis às mudanças climáticas, incluindo em suas recomendações um aumento da consciência e preparação das crianças às mudanças climáticas e desastres naturais. No mesmo sentido são as Observações Gerais sobre Tuvalu de 2013⁸², que destacam os impactos dos desastres e mudanças climáticas sobre os direitos das crianças à educação, saúde, moradia adequada, água potável e saneamento, entre outros (artigo 55), recomendando que se leve em consideração nas políticas e programas de enfrentamento às mudanças climáticas e desastres as vulnerabilidades, necessidades e opinião das crianças.

Destaca-se que existem ainda quatro outros organismos de controle da aplicação de tratados de direitos humanos: a) Comitê Sobre a Eliminação da Discriminação Racial; b) Comitê Contra a Tortura; c) Comitê Sobre

⁸¹ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF CHILDREN. *Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Fiji*. 2014. (UN Doc. CRC/C/FJI/CO/2-4). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6-QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrNzM80%2bWVc1qS1PGT2aQ8s4OyrtPCPnOld1llxliIBcVGtZl6gCzWruv3fjj3UFvuNLk6r1hBB1pNUux%2b2EgfZPrEBRkZiBZ2Yjmq2wULo5>>.

⁸² UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF CHILDREN. *Concluding observations on the initial report of Tuvalu, adopted by the Committee at its sixty-fourth session (16 September – 4 October 2013)*. 2013. (UN Doc. CRC/C/TUV/CO/1). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrNzM80%2bWVc1qS1PGT2aQ8s4OyrtPCPnOld1llxliIBcVGtZl6gCzWruv3fjj3UFvuNLk6r1hBB1pNUux%2b2EgfZPrEBRkZiBZ2Yjmq2wULo5>>.

Trabalhadores Migrantes e d) Comitê Sobre Desaparições Forçadas, que não apresentam uma atuação expressiva em matéria de desastres⁸³.

5. A atuação dos organismos de proteção de direitos humanos da ONU frente a desastres específicos: alguns exemplos

A intervenção dos organismos de controle de direitos humanos da ONU face a desastres específicos visando proteger os direitos humanos das vítimas e adotar medidas face às violações de direitos constatadas é um indício de que a ONU caminha em direção ao desenvolvimento de uma gestão de riscos de desastres com uma abordagem pautada nos direitos humanos. Estas intervenções colocam em evidência a necessidade de especial proteção dos direitos de pessoas e grupos vulneráveis que sofrem uma exposição maior aos riscos e efeitos dos desastres, tais como as minorias étnicas e raciais, os pobres, as mulheres, as crianças e adolescentes, as pessoas idosas e com deficiência. Alguns desastres, pelo número de pessoas afetadas, perdas econômicas, custos e operações de reconstrução e vulnerabilidade das vítimas, ensejaram este tipo de intervenção e demonstram a importância da intervenção dos organismos de controle dos direitos humanos para garantir uma gestão do desastre a partir da ótica dos direitos humanos. Utiliza-se como exemplos o furacão Katrina nos Estados Unidos (2005), o terremoto no Haiti (2010) e o terremoto, tsunami e acidente nuclear em Fukushima no Japão (2011).

⁸³ Deve-se destacar que o Comitê Sobre a Eliminação da Discriminação Racial abordou a questão da discriminação contra as vítimas do Furacão Katrina nos Estados Unidos da América em Observações Finais, que é mencionada no item seguinte sobre a atuação dos organismos de direitos humanos frente a desastres específicos.

No que concerne o furacão Katrina, o Comitê de Direitos Humanos da ONU manifestou nas suas Observações Finais de dezembro de 2006⁸⁴ que os mais pobres, especialmente os afrodescendentes, foram desfavorecidos nos planos de socorro, evacuação e reconstrução. Solicitou-se aos Estados Unidos rever suas práticas e políticas em matéria de desastres para cumprir sua obrigação de proteger a vida, impedir a discriminação e garantir que os direitos dos pobres, especialmente afro-americanos, sejam integralmente considerados nos planos de reconstrução no que se refere ao acesso à moradia, educação e saúde (artigo 26). Vários representantes de mandatos especiais fizeram visitas de inspeção nos Estados-Unidos após o Katrina, como o Especialista independente sobre direitos humanos e extrema pobreza⁸⁵, o Representante do Secretário Geral das Nações Unidas para os Direitos Humanos das Pessoas Deslocadas Internas⁸⁶, ou ainda o Relator Especial sobre as Formas Contemporâneas de Racismo, de Discriminação Racial, de Xenofobia e de Intolerância que

⁸⁴ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *Concluding observations of the Human Rights Committee – United States of America*. 2006. (UN Doc. CCPR/C/USA/CO/3/Rev.1). Disponível em: <<http://www.state.gov/documents/organization/133837.pdf>>.

⁸⁵ UNITED NATIONS. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Report submitted by the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Arjun Sengupta – Mission to the United States of America (24 October to 4 November 2005)*. 2006. (UN Doc. E/CN.4/2006/43/Add.1). Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=E/CN.4/2006/43/Add.1>>.

⁸⁶ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons – fourth report to the General Assembly*. 2008. (UN Doc. A/63/286). Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/48e610ad2.html>>

Ihe são associados⁸⁷. Todos constataram a mesma situação de discriminação e de vulnerabilidade das vítimas pobres e afrodescendentes, especialmente os deslocados internos. O Comitê para a eliminação da discriminação racial também se manifestou sobre os atos discriminatórios contra as vítimas do furacão Katrina, destacando o impacto desproporcional do desastre sobre os afro-americanos já vulneráveis em razão da pobreza, muitos dos quais ainda continuavam deslocados dois anos após o furacão⁸⁸. Os resultados destas intervenções demonstram que o furacão Katrina mostrou uma face ainda pouco explorada dos desastres: a discriminação racial e socioeconômica no acesso aos meios de resiliência, à ajuda humanitária e socorro, assim como aos programas de reconstrução. A grande contribuição dos organismos de direitos humanos, neste desastre específico, foi demonstrar que o princípio de não-discriminação deve ser um elemento central dos programas, políticas e normas de redução de riscos de desastres.

No caso do terremoto no Haiti em 2010, a relação entre o desastre e os direitos humanos das vítimas foi bastante

⁸⁷ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène – Mission to the United States of America*. 2009. (UN Doc. A/HRC/11/36/Add.3). Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.36.Add.3.pdf>>.

⁸⁸ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION. *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – United States of America*. 2008. (UN Doc. CERD/C/USA/CO/6). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d-%2fPPRiCAqhKb7yhspzOI9YwTXeABruAM8pBAK2VvG5b61QTsF1CLtADNaj83UvbD8wAXP9HCnWjyZPngzDD1tEKVwHc%2bb71OWb0w9SWFm1RXMolpyB4ebBefegJ>>.

explorada, visto que um Especialista independente sobre a situação dos direitos humanos no Haiti já havia sido nomeado pelo Secretário Geral da ONU desde 1995. Após o terremoto, o Especialista independente consagrou seus relatórios anuais à situação dos direitos humanos face ao desastre ocorrido⁸⁹. Estes relatórios reforçam as relações entre proteção dos direitos humanos e desastres, especialmente no que concerne os direitos de grupos vulneráveis. Um dos grandes problemas pós-desastre foram as violências sexuais contra mulheres e meninas, que, inclusive, ensejaram medidas conservatórias da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Foram também destacadas as vulnerabilidades dos portadores de necessidades especiais, dos deslocados internos, dos idosos e das pessoas privadas de liberdade. Os direitos econômicos, sociais e culturais foram especialmente lembrados na fase de reconstrução, assim como o direito a um ambiente saudável e sustentável como um elemento importante de proteção contra os riscos naturais. Em seu mais recente relatório de 2015⁹⁰ o Especialista independente expressa especial preocupação pela situação das pessoas deslocadas pelo terremoto de 2010, que ainda vivem em campos de deslocados. Estas pessoas estariam vivendo sob o perigo constante de evicções forçadas que representam mais uma ameaça a seus direitos humanos. O Relatório recomenda o aumento considerável dos recursos

⁸⁹ Cf. A/HRC/14/44 de 2010, A/HRC/17/42 de 2011, A/HRC/20/35 de 2012, A/HRC/22/65 de 2013, A/HRC/25/71 de 2014 e A/HRC/28/82 de 2015. Todos os relatórios do Especialista independente sobre a situação dos direitos humanos no Haiti estão disponíveis em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=47.

⁹⁰ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Independent Expert on the situation of human rights in Haiti, Gustavo Gallón*. 2015. (UN Doc. A/HRC/28/82). Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=47>.

para garantir o direito à moradia e condições de vida decentes para as pessoas deslocadas pelo terremoto e que vivem ainda em campos de deslocados.

O Conselho de Direitos Humanos da ONU manifestou-se na sequência do desastre, tendo realizado uma sessão especial em 27 de janeiro de 2010 para apoiar o processo de reconstrução no Haiti com uma abordagem pautada nos direitos humanos⁹¹. O Conselho adotou a resolução S-13/1 “Apoio do Conselho de Direitos Humanos ao processo de restabelecimento do Haiti após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, sob a ótica dos direitos humanos”, de 28 de janeiro de 2010, reforçando a importância de se adotar uma abordagem pautada nos direitos humanos da gestão de desastres e da fase de reconstrução, exprimindo sua preocupação pela situação dos direitos humanos no país, especialmente das pessoas vulneráveis. Também o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos manifestou o seu apoio à recuperação e reconstrução no Haiti após o terremoto, a partir do paradigma dos direitos humanos⁹². O Representante do Secretário Geral das Nações Unidas para os Direitos Humanos das Pessoas Deslocadas Internas realizou visita ao Haiti em outubro de 2010, constatando o grande número de deslocados internos e a necessidade de se buscar soluções duráveis para este problema, espe-

⁹¹ Informações disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRCouncilinsolidaritywithHaiti.aspx>>.

⁹² UNITED NATIONS. OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Support of the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights for the recovery and reconstruction process in Haiti following the earthquake: a human rights paradigm*. 2010. (UN Doc. A/HRC/14/CRP.3). Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14session/A.HRC.14.CRP3.pdf>>.

cialmente a violência contra as mulheres e meninas⁹³. Mais recentemente, o Comitê de Direitos Humanos abordou a questão das pessoas deslocadas em razão do desastre em suas Observações Finais sobre o Haiti de 2014⁹⁴.

No que concerne o desastre de Fukushima em 2011, o Relator especial sobre o direito de toda pessoa de gozar do melhor estado de saúde física e mental efetuou uma visita ao Japão em novembro de 2012 para verificar as questões relacionadas ao direito à saúde. Um relatório desta visita foi apresentado, contendo uma série de recomendações ao governo do Japão⁹⁵. O direito à saúde foi relacionado a outros direitos que contribuem à sua realização, tais como os direitos à informação, à participação, ao meio ambiente, à educação, à moradia, à água, à alimentação, assim como os direitos dos grupos vulneráveis. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, nas suas observações finais sobre o terceiro relatório periódico do Japão, manifestou-se sobre os desastres natural e nuclear⁹⁶. O Co-

⁹³ Informações sobre esta visita e as constatações do Representante do Secretário Geral para os direitos humanos das pessoas deslocadas internas estão disponíveis em: <<http://www.brookings.edu/about/projects/idp/sr-press-releases/20101019-haiti>>.

⁹⁴ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *Concluding observations on the initial report of Haiti*. 20 de novembro de 2014. (UN Doc. CCPR/C/HTI/CO/1). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsp4n100iYnQNheWvv6O7UuufLRfiqtS%2bX%2brfYihQXpXxSCkwff4wOWqO3zzAD5w0%2fm7vy%2bLu1N5oYUFlmWuDrnP89ZsWQCyCaN4bNE04uXWG>>.

⁹⁵ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Goveer – Mission to Japan* (15 - 26 November 2012). 2013 (UN Doc. A/HRC/23/41/Add.3). Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/23/41/Add.3>.

⁹⁶ UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *Concluding observations on the third peri-*

mitê recomendou ao Japão a adoção de uma abordagem pautada nos direitos humanos no que concerne suas intervenções em caso de desastre, de atenuação dos riscos e das operações de reconstrução, assim como garantir que seus planos de gestão de catástrofes não sejam discriminatórios ou que eles não produzam discriminações no gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais. Também o Comitê de Direitos Humanos se manifestou sobre este desastre em suas Observações Finais sobre o Japão de 2014⁹⁷ anteriormente citada, especialmente no que se refere ao retorno das vítimas deslocadas a zonas ainda altamente contaminadas pela radioatividade.

Verifica-se que a intervenção dos organismos de direitos humanos da ONU em desastres específicos tem importante contribuição na divulgação dos riscos e violações efetivas de direitos humanos, seja na fase de resposta, como na fase de reabilitação e reconstrução. Ao mesmo tempo, fixam medidas e diretrizes a serem adotadas pelos Estados atingidos por desastres para garantir o respeito, a proteção e o gozo dos direitos humanos de forma não-discriminatória por todas as vítimas, diretas e indiretas.

odic report of Japan, adopted by the Committee at its fiftieth session (29 April – 17 May 2013). 2013. (UN Doc. E/C.12/JPN/CO/3). Disponível em: <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4-slQ6QSmlBEDzFEovLCuW2SOasN7qHTm%2bOfgy3JbyuUSO16grE%2fb1KEi4wGrbvO7RY%2bInr5kPpMTpXHWqyhaNWHy3JTsXE7jhaozx8wx4JA0mdzi6ZeTd0lleYKLyYr1>>.

⁹⁷ UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *Concluding observations on the sixth periodic report of Japan*. 2014. (UN Doc. CCPR/C/JPN/CO/6) Disponível em: <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fJPN%2fCO%2f6&Lang=en>.

Conclusão

Os desastres, pela sua frequência, amplitude, e significativos impactos humanos, ambientais e econômicos, especialmente pela influência das ações humanas, como as mudanças climáticas, se consolidam como objeto do Direito Internacional, provocando a intervenção de boa parte dos organismos que compõem o sistema da ONU. Verifica-se que, desde as primeiras manifestações dos organismos da ONU na década de 60 até o ano de 2015, no qual a redução de riscos de desastres se configura como tema de destaque em importantes eventos internacionais e documentos de base da ONU como a Agenda de Desenvolvimento 2015-2030, houve uma notável expansão da ação internacional nesta área, consolidando uma governança internacional dos desastres.

Destaca-se o caráter inovador da atuação dos organismos de proteção dos direitos humanos da ONU em matéria de desastres, que pode ser considerada significativa, colocando em evidência as relações entre direitos humanos e desastres e o importante papel destes direitos em todas as fases do ciclo dos desastres. Esta atuação é identificada tanto nos organismos gerais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Conselho de Direitos Humanos e seus mandatos especiais, como nos organismos de monitoramento da implementação de tratados de direitos humanos, seja em seus documentos gerais ou em suas manifestações sobre desastres específicos, riscos e impactos de desastres em Estados e em contextos determinados. Estas ações contribuem para dar visibilidade às violações de direitos humanos no contexto de desastres, as vulnerabilidades preexistentes como fator de agravamento da exposição aos

riscos e efeitos dos desastres, as desigualdades e ações discriminatórias nas medidas de socorro e reconstrução, as necessidades específicas dos grupos vulneráveis face aos desastres, especialmente as pessoas deslocadas em consequência dos desastres e, acima de tudo, a real necessidade de uma abordagem dos desastres pautada nos direitos humanos. Mesmo se o Marco de Ação de Sendai foi decepcionante no que concerne a inserção dos direitos humanos no âmbito da redução de riscos de desastres no cenário internacional, o crescente interesse e atuação dos organismos de proteção dos direitos humanos da ONU em matéria de desastres representa uma evolução concreta na construção desta abordagem dos desastres pautada nos direitos humanos. Espera-se que esta abordagem se imponha nos desenvolvimentos e ações futuras da governança internacional de redução de riscos de desastres, tendo como resultado a adoção de um efetivo marco jurídico internacional obrigatório nesta área que reconheça e consolide as relações entre desastres e direitos humanos em todas as fases do ciclo dos desastres, impondo-se a abordagem dos desastres pautada nos direitos humanos.

Referências

NATCATSERVICE. *Loss events worldwide 1980 - 2014*. January 2015.

UNITED NATIONS. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. 2015.

_____. *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (Finalised text for adoption). 2015.

_____. *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation*. 1994.

UNITED NATIONS. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Report submitted by the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Arjun Sengupta – Mission to the United States of America (24 October to 4 November 2005)*. 2006.

UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. *General Comment 12: The right to adequate food (Art. 11)*. 1999.

_____. *General Comment 14: The right to the highest attainable standard of health*. 2000.

_____. *General Comment 15: The right to water*. 2003.

_____. *The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant)*. 1992.

_____. *Concluding Observations of the Committee on the third periodic report of Ecuador as approved by the Committee at its forty-ninth session (14-30 November 2012)*. 2012.

_____. *Concluding observations on the initial and second periodic reports of Djibouti*. 2013.

_____. *Concluding observations on the third periodic report of Japan, adopted by the Committee at its fiftieth session (29 April – 17 May 2013)*. 2013.

_____. *Concluding observations on the second periodic report of Uzbekistan*. 2014.

UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *Concluding observations on the combined third and fourth periodic reports of Tuvalu*. 2015.

_____. *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of Maldives*. 2015.

_____. *Concluding comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Indonesia*. 2007.

_____. *General recommendation 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. 2010.

_____. *General recommendation 27 on older women and protection of their human rights*. 2010.

UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF CHILDREN. *General Comment 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*. 2013.

_____. *Concluding observations on the combined second to fourth periodic reports of Fiji*. 2014.

_____. *Concluding observations on the initial report of Tuvalu, adopted by the Committee at its sixty-fourth session (16 September – 4 October 2013)*. 2013.

UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES. *General comment 2 – Article 9: Accessibility*. 2014.

_____. *Concluding observations on the initial report of El Salvador, adopted by the Committee at its tenth session (2-13 September 2013)*. 2013.

_____. *Concluding observations on the initial report of Mexico*. 2014.

_____. *Concluding observations on the initial report of Australia, adopted by the Committee at its tenth session (2-13 September 2013)*. 2013.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons – fourth report to the General Assembly*. 2008.

_____. *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*. 2011.

_____. *Protection of and assistance to internally displaced persons*. 2011.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *General Comment 29: States of Emergency (article 4)*. 2001.

_____. *Concluding observations of the Human Rights Committee – United States of America*. 2006.

Concluding observations on the sixth periodic report of Japan. 2014.

Concluding observations on the initial report of Haiti. 2014.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Right to education in emergency situations – Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz.* 2008.

Report of the Special Rapporteur on the contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Doudou Diène – Mission to the United States of America. 2009.

The right to education of migrants, refugees and asylum-seekers – Report of the Special Rapporteur on the right to education, Vernor Muñoz. 2010.

Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Najat Maalla J'jid. 2011.

Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox. 2012.

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Raquel Rolnik. 2012.

Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living in the context of disaster settings. 2012.

_____. *Human rights of internally displaced persons*. 2012.

_____. *Promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations*. 2013.

_____. *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Goveer – Mission to Japan (15 – 26 November 2012)*.

_____. *Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Catalina Devandas-Aguilar*. 2015.

UNITED NATIONS. INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Protection of persons in the event of disasters – Text and titles of the draft articles adopted by the Drafting Committee on first reading*. 2014.

UNITED NATIONS. INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. 2005.

_____. *Disaster Risk Reduction in the United Nations: roles, mandates and results of key United Nations entities*. ISDR, 2013.

_____. *The Economic and Human Impact of Disasters in the last 10 years*. s/d.

UNITED NATIONS. OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Towards a Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction*. 2012.

UNITED NATIONS. OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Support of the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights for the recovery and reconstruction process in Haiti following the earthquake: a human rights paradigm*. 2010.

_____. *The effects of climate change on the full enjoyment of human rights*. 2015.

_____. *OHCHR Management Plan 2014-2017 – Working for your rights*. OHCHR, 2014.

_____. *Analytical study on the relationship between human rights and the environment – Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. 2011.

A ONU e a proteção a grupos vulneráveis: órgãos principais e decisões no século XXI

Cláudia Giovannetti Pereira dos Anjos*

Introdução

Indissociável da própria razão de ser da Organização das Nações Unidas (ONU), a busca pela proteção do ser humano nas situações de maior vulnerabilidade faz parte dos trabalhos dessa Organização desde sua fundação, em 1945. Com efeito, tendo nascido no afã de evitar a repetição dos horrores de uma sequência de conflitos armados que evidenciaram os perigos da descartabilidade da pessoa humana, culminando no genocídio de milhões de indivíduos, a ONU tem servido, nesses seus pouco mais de 70 anos de existência, como lugar privilegiado de exercício da cooperação entre os Estados no sentido do reconhecimento e da promoção dos direitos humanos, particularmente no que se refere aos grupos tidos como vulneráveis pela comunidade internacional.

Tendo tal protagonismo em mente, este trabalho debruçar-se-á sobre alguns aspectos da proteção a grupos vulneráveis no âmbito da ONU, assim refletidos tanto em sua

* Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela USP e em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB). Foi Assistente de Proteção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e ocupou diversos cargos no Governo Federal, entre eles o de Coordenadora-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Atualmente é Assessora Especial da Secretaria Especial de Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça e Cidadania. As opiniões expostas neste trabalho são exclusivamente da autora e não refletem necessariamente as visões dessas instituições.

Carta constitutiva, quanto na atuação da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, dois de seus órgãos principais nos últimos 15 anos. Partindo da análise dos fundamentos normativos que norteiam a ação dessa Organização a partir da Carta da ONU, serão examinados os mecanismos que viabilizam a conjugação de esforços internacionais com vistas a assegurar que as diferentes condições de vulnerabilidade humana recebam a devida proteção.

Em seguida, passar-se-á a apresentar elementos referentes à produção normativa da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança na proteção dos grupos considerados vulneráveis pelos seus membros a partir do ano 2000, exibindo as decisões adotadas no âmbito desses órgãos. Finalmente, à guisa de conclusão, serão exploradas constatações que permitam compreender, em perspectiva mais ampla, como a ONU, normativa e operacionalmente, tem buscado proporcionar proteção aos grupos vulneráveis em sua história recente.

1. A Carta das Nações Unidas e a proteção da pessoa humana

Também conhecida como Carta de São Francisco, cidade estadunidense sede da “Conferência sobre Organização Internacional” que resultou na criação da ONU, a Carta das Nações Unidas foi assinada em 26 de junho de 1945 e entrou em vigor em 24 de outubro de 1945. Composta por um Preâmbulo e 19 capítulos, além do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, a Carta contém artigos relativos aos princípios e propósitos da Organização, aos critérios para tornar-se membro, à composição, funções e atribuições de seus órgãos principais, entre outras disposições de Direito Internacional dos Tratados.

Não há referência textual, na Carta das Nações Unidas, a grupos vulneráveis. Essa ausência contrasta com o plano de fundo da época de sua elaboração, ainda sob os impactos da Segunda Guerra Mundial sofridos pelos civis e da perseguição a indivíduos pertencentes a grupos específicos, como judeus e minorias étnicas em diversos países durante o conflito armado¹. Contudo, mesmo enfatizando o escopo de manter a paz entre os Estados, a redação da Carta também se orientou pelo respeito aos direitos humanos². Assim, apesar de sua omissão em referir-se diretamente a grupos vulneráveis, os dispositivos do texto voltados à proteção da pessoa humana servem como diretrizes para balizar a atuação da ONU em prol dos grupos considerados vulneráveis pela comunidade internacional.

É possível vislumbrar bases para o trabalho da ONU na proteção a grupos vulneráveis desde o Preâmbulo da Carta, quando seus fundadores reafirmaram a fé nos direitos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano e na igualdade de direito dos homens e das mulheres, bem como se dispuseram a “promover o progresso social

¹ Além das milhões de mortes provocadas pela guerra, um estudo estatístico preparado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1943 estimava a existência de 30 milhões de pessoas deslocadas de seus locais de origem, naquele momento, somente na Europa, cf. FISCHER DE ANDRADE, J. H. *Refugiados: evolução de seu conceito e de sua proteção institucional à luz do Direito das Gentes*. Dissertação de Mestrado apresentada à) Universidade de São Paulo, 1994. p. 166.

² MELLO, C. D. A. *Curso de Direito Internacional Público*. v. 1. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 614. A ênfase na manutenção da paz e segurança internacionais está refletida no número de referências a esse propósito: conta-se 27 menções à expressão “paz e segurança internacionais” ao longo da Carta da ONU, contra apenas 7 da expressão “direitos humanos”, cf. BAILEY, S. D.; DAWS, S. *The Procedure of the UN Security Council*. 3. ed. Oxford: Oxford University, 1998. p. 4.

e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla”³. *Da mesma forma, entre os propósitos e princípios da ONU (artigos 1 (3) Cap. I da Carta), incluiu-se o de “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinções de raça, sexo, língua ou religião”.*

As menções explícitas a direitos humanos na descrição das funções e atribuições dos órgãos principais da ONU estão contidas nos trechos da Carta que se voltam às atividades da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC)⁴. De tal modo, estabeleceu-se na Carta da ONU que a Assembleia Geral iniciaria estudos e faria recomendações destinadas a promover e favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (artigo 13 (1) *b*). Ao tratar do funcionamento do ECOSOC, o texto da Carta previu, em linguagem semelhante, que esse órgão poderia fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos (artigo 62 (2)).

³ O texto integral em português da Carta da ONU pode ser consultado na página eletrônica do Centro de Informação das Nações Unidas no Brasil, disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>.

⁴ Apontado na Carta da ONU como um dos órgãos principais da Organização, o ECOSOC encarrega-se da liderança na abordagem de assuntos econômicos, sociais e ambientais, por meio da coordenação, avaliação e recomendação de políticas, além do monitoramento do cumprimento dos objetivos de desenvolvimento internacionalmente acordados, cf. <<http://www.un.org/en/sections/about-un/main-organs/index.html>>.

Ainda que os outros órgãos principais da ONU não tenham sido diretamente associados à proteção da pessoa humana de acordo com a Carta constitutiva da Organização, o Conselho de Segurança também se viu envolvido com a questão da proteção a grupos vulneráveis, à sua maneira, no decorrer de seus pouco mais de 70 anos de existência. Este trabalho buscará, mais à frente, exibir um panorama da prática recente da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU na proteção aos grupos vulneráveis, apresentando, por meio da conjugação de ações desses órgãos, um quadro geral da atuação da ONU nessa temática. Antes disso, porém, é imprescindível investigar o que se tem entendido por *grupos vulneráveis* na esfera dessa Organização. Esse será o tema da próxima seção.

2. Grupos vulneráveis: explorando um conceito

Como exposto, a Carta da ONU deixou de trazer qualquer referência direta ao termo *grupos vulneráveis*. Não seria nesse instrumento internacional, portanto, que a Organização e seus Estados Membros buscariam diretrizes para a identificação de um grupo vulnerável e de suas necessidades de proteção. Não há, tampouco, outro ato internacional aprovado no âmbito da ONU que, por meio de menções expressas e definições textuais, ofereça linguagem comum acordada capaz de prover normativamente uma delimitação conceitual da expressão *grupos vulneráveis* para os fins da cooperação internacional nessa temática.

Uma revisão do histórico de atuação da ONU revela, porém, que diversos grupos populacionais específicos receberam a atenção dos órgãos que a compõem em decorrência de um posicionamento de seus membros perante uma condição de vulnerabilidade; isso não obstante a já

mencionada ausência de uma descrição formal que servisse como balizadora para a compreensão do conceito de *grupos vulneráveis*. Diante dessa realidade, na qual resoluções e decisões foram adotadas com base na construção de um entendimento comum sobre o problema, o recurso à prática dos órgãos da ONU pode fornecer elementos úteis para se extrair uma eventual concepção de *grupos vulneráveis* válida no contexto dessa Organização.

Um importante indicativo do reconhecimento de certos grupos dentro da categoria de vulneráveis nos trabalhos da ONU reside na série de convenções internacionais de direitos humanos que se seguiu à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, bem como em declarações e programas de ação focados em grupos populacionais específicos. Com efeito, ao estabelecerem compromissos em prol de indivíduos reunidos em torno de características particulares, tais instrumentos lançaram luz sobre grupos para os quais a comunidade internacional avaliou que a proteção geral conferida pela Declaração Universal e demais documentos generalistas seria insuficiente, sinalizando uma percepção quanto a condições de vulnerabilidade próprias.

Nesse rol de instrumentos internacionais, estão a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965⁵, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979⁶, a Convenção sobre os Di-

⁵ Promulgada no Brasil pelo Decreto 65.810, de 8 de dezembro de 1969.

⁶ Inicialmente promulgada pelo Brasil com reservas a certos direitos por meio do Decreto 89.460, de 20 de março de 1984, que foi posteriormente revogado pelo Decreto 4.377, de 13 de setembro de 2002, que retirou tais reservas.

reitos da Criança, de 1989⁷, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990⁸, e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006⁹, todas provenientes de resoluções da Assembleia Geral da ONU.

Embora não vinculantes, declarações e princípios adotados em resoluções da Assembleia Geral, como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, de 2007, e os Princípios das Nações Unidas em Prol das Pessoas Idosas, de 1991, também apontaram grupos especialmente considerados com relação à sua necessidade de proteção. Há, ainda, recomendações de outros órgãos da estrutura da ONU, como o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que utilizaram linguagem de vulnerabilidade ao abordarem grupos identificados como “pobres”, “povos nômades”, “jovens”, “refugiados”, “solicitantes de refúgio”, “desempregados”, “prisioneiros”, “trabalhadores domésticos”, entre outros¹⁰.

Da adoção dessas Convenções, verifica-se a iniciativa da comunidade internacional em estruturar sistemas particulares de proteção, consagrando direitos específicos e instituindo os respectivos mecanismos de monitoramento, às minorias raciais¹¹, mulheres, crianças, migrantes

⁷ Promulgada no Brasil pelo Decreto 99.710, de 21 de novembro de 1990.

⁸ Ainda não ratificada pelo Brasil.

⁹ Promulgada no Brasil pelo Decreto 6.949, de 25 de agosto de 2009.

¹⁰ CHAPMAN, A. R.; CARBONETTI, B. Human Rights Protections for Vulnerable and Disadvantaged Groups: The Contributions of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, v. 33, 2011, p. 704.

¹¹ Entendendo-se minoria não em termos puramente quantitativos, mas como uma parcela étnica, religiosa ou linguisticamente diferenciada da população de um país e submetida a algum tipo de

e pessoas com deficiência; em nível menos articulado, os demais grupos mencionados nessas declarações também receberam atenção em recorte desagregado da proteção de caráter mais geral. Ainda que não haja uma classificação explícita nesse sentido em qualquer dos instrumentos citados, tem-se, então, uma identificação tácita de que esses segmentos constituem grupos reconhecidos como vulneráveis no contexto dos trabalhos da ONU, daí resultando um compromisso adicional de engajamento dos Estados Membros com vistas à sua proteção.

É possível, de tal sorte, depreender certa noção de vulnerabilidade vigorante no âmbito da ONU: essa noção emerge da constatação da existência, em praticamente todas as sociedades, de indivíduos e grupos tolhidos do exercício amplo e pleno de seus direitos humanos, numa negação de direitos que opera de forma sistemática e comumente os expõe à discriminação e à exclusão social¹². *Grupo vulnerável* seria, portanto, qualquer conjunto de indivíduos unidos por uma condição – fixa ou variável – que os torna especialmente suscetíveis a sofrer contínuas violações de seus direitos humanos, levando-os a serem privados de proteção e garantias fundamentais em virtude de ações ou omissões do próprio Estado, da sociedade, das instituições, das estruturas vigentes e/ou das forças econômicas que os rodeiam¹³.

dominação política por parte do grupo majoritário, cf. ANJOS, C. G. P. O Supremo Tribunal Federal e a Proteção às Minorias. In: AMARAL JUNIOR, A.; JUBILUT, L. L. (Org.). *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p. 330.

¹² CHAPMAN, A. R.; CARBONETTI, B. Op. cit., p. 683.

¹³ Por condição fixa, entende-se aquela que é adquirida com o nascimento ou é considerada imutável; nessa categoria estão os grupos constituídos por mulheres, crianças, jovens, idosos, pessoas com deficiência, minorias étnicas, religiosas e raciais. Uma condição variável consiste, por outro lado, em algo adquirido em razão de um vínculo social ou econômico, tais como nos grupos formados por migrantes, desempregados e pobres, por exemplo. A principal diferença entre as condições fixas e as variáveis

Uma vez delimitada essa acepção geral do termo *grupos vulneráveis* no contexto dos trabalhos da ONU, é possível avançar na compreensão do tratamento dado ao tema e empenhar-se em conhecer mais detalhadamente como a Organização tem buscado proteger tais indivíduos e coletividades. Nesse sentido, as próximas seções serão dedicadas a expor a atuação dos dois mais destacados órgãos principais da ONU no que se refere à proteção por eles proporcionada aos grupos vulneráveis nas decisões adotadas nos últimos 15 anos.

3. A Assembleia Geral e a proteção a grupos vulneráveis

A Assembleia Geral diferencia-se dos outros órgãos principais da ONU no que concerne à abrangência de sua composição, que reúne todos os Estados membros da Organização – número que atualmente chega a 193 –, e ao peso dado à participação de cada membro – aderência ao princípio do “um Estado, um voto” –, combinação que a singulariza, assim, como o órgão representativo por excelência dentro da ONU. Tal como indicado na descrição de suas funções e atribuições, a Assembleia Geral pode discutir e fazer recomendações sobre qualquer questão pertinente às finalidades da Carta (artigo 10 da Carta), exceto em assuntos de paz e segurança internacionais sob a avaliação do Conselho de Segurança (artigo 12)¹⁴. Tal natureza múltipla e democrática

reside no fato de que as condições variáveis podem, teoricamente, ser alteradas pelo próprio indivíduo ou por intervenções externas, como uma política pública, ao passo que a mudança de uma condição fixa é impossível ou inaceitável como forma de atenuar a vulnerabilidade ligada ao pertencimento a esses grupos, cf. *Ibid*.

¹⁴ A despeito do amplo espectro de atuação conferido pela Carta da ONU, o fundamento do poder que emana da Assembleia Geral reside, de fato, na autoridade moral que o órgão adquiriu com o tempo, ao refletir a opinião global, cf. LEWANDOWSKI, E. R. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004, p. 36-37.

torna a Assembleia Geral um fórum ímpar para o debate multilateral da ampla gama de questões internacionais cobertas pela Carta das Nações Unidas; nesse contexto, posiciona-se como a principal instância deliberativa e de formulação de políticas na estrutura da ONU¹⁵.

Não obstante possa, com autoridade residual, recomendar medidas para a solução pacífica de uma situação prejudicial às relações amistosas entre os Estados ou solicitar a atenção do Conselho de Segurança para situações propensas a ameaçar a paz e a segurança internacionais (artigo 11 da Carta), o foco central da Assembleia Geral é a promoção dos direitos humanos e da cooperação internacional nos campos político, jurídico, econômico, social, cultural, educacional e sanitário (artigo 13). Nesse sentido, a produção normativa da Assembleia Geral rendeu os principais instrumentos de direitos humanos dedicados à proteção de grupos vulneráveis, como as convenções internacionais de direitos, declarações e demais documentos adotados por meio de resoluções desse órgão já mencionados previamente neste texto. Cabe ressaltar que essa produção normativa pode, conforme previsão das Regras de Processo da Assembleia Geral, provir de itens da agenda de trabalho dos órgãos subsidiários da Assembleia Geral, sob a forma de recomendações apresentadas à consideração do plenário em minutas de resoluções¹⁶.

¹⁵ UNITED NATIONS. *About the General Assembly*. s/d. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/about/index.shtml>>.

¹⁶ Entre os órgãos subsidiários da Assembleia Geral, estão o Conselho de Direitos Humanos, a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL), a Comissão de Direito Internacional, a Comissão de Desarmamento e o Comitê de Programa e Coordenação, entre outros. O estudo da proteção a grupos vulneráveis no âmbito desses órgãos escapa ao recorte metodológico proposto para este texto.

É numerosa a relação de resoluções da Assembleia Geral nos últimos 15 anos versando, de determinada maneira, sobre a proteção de alguma das categorias acima identificadas como pertencentes a grupos vulneráveis nos trabalhos da ONU. Em face das funções e atribuições que couberam à Assembleia Geral na estrutura da Organização, disposições contra a discriminação racial ou em benefício dos direitos de mulheres, crianças, pessoas com deficiência, migrantes, indígenas e idosos, entre outros grupos, constam de praticamente todas as decisões desse órgão dedicadas a questões de direitos humanos, como maneira de realçar as preocupações diferenciadas no tocante a tais grupos nas mais diferentes circunstâncias sobre as quais a Assembleia é levada a se manifestar. Mais especificamente, uma consulta ao Sistema de Arquivo de Documentos das Nações Unidas revela que entre 1º de janeiro de 2000 e 31 de maio de 2015 foram adotadas 151 resoluções da Assembleia Geral contendo nomeadamente a expressão *grupos vulneráveis*¹⁷.

Conjunturas verificadas ao fim de conflitos armados motivaram diversas manifestações da Assembleia Geral em prol da proteção de grupos vulneráveis. Nas sessões realizadas em 2000 e 2001, a Assembleia tratou da situação em Timor-Leste, instando às organizações do sistema ONU, comunidade internacional e organizações não-governamentais que prosseguissem com os esforços para “lograr uma maior participação de todos os habitantes de Timor-Leste, inclusive as mu-

¹⁷ No mesmo período, a Assembleia Geral adotou 4.729 resoluções, conforme informações disponíveis em: <<http://documents.un.org/>>. Todos os dados sobre resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança mencionados neste texto foram consultados no Sistema de Arquivo de Documentos acessível por meio do endereço eletrônico citado acima.

lheres e os grupos vulneráveis”, na reconstrução e desenvolvimento do país em meio ao conflituoso processo de autonomia em relação à Indonésia¹⁸. Em resoluções de 2002 e 2004 sobre a assistência internacional para a reabilitação de Angola, que vivera 27 anos de guerra civil, a Assembleia Geral também teve em conta a necessidade de reintegração e de auxílio a grupos vulneráveis em iniciativas nacionais e de apoio internacional¹⁹.

Nos anos que se seguiram ao desmembramento da então Iugoslávia, a Assembleia Geral debruçou-se sobre a situação na Sérvia e Montenegro, exortando que não se interrompesse a assistência aos refugiados e deslocados internos, considerando “a situação especial das mulheres, crianças, idosos e outros grupos vulneráveis”²⁰. *Ao tratar de Ruanda, a seu turno, a atenção aos grupos vulneráveis foi incluída no próprio título das seis resoluções que, entre 2004 e 2013, versaram sobre a “Assistência aos sobreviventes do genocídio cometido em 1994 em Ruanda, em particular aos órfãos, viúvas e vítimas de violência sexual”*; nesse sentido solicitou-se aos organismos da ONU e Estados membros que continuassem colaborando com o Governo ruandês no apoio aos grupos vulneráveis²¹.

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/55/172 e A/RES/56/104. Todas as citações de textos de resoluções de órgãos da ONU incluídas no presente trabalho são traduções da autora, lembrando que o português não é uma das línguas oficiais da Organização.

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/57/102 e A/RES/59/216.

²⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/55/169, A/RES/56/101, A/RES/57/148 e A/RES/59/215.

²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/59/137, A/RES/60/225, A/RES/62/96, A/RES/64/226, A/RES/66/228 e A/RES/68/129.

Ao abordar a situação no Iraque em sua 55ª sessão, no ano 2000, a Assembleia Geral condenou energicamente o Governo iraquiano de Saddam Hussein por gravíssimas, sistemáticas e generalizadas violações de direitos humanos, exortando-o a seguir cooperando para assegurar que a assistência humanitária atendesse eficazmente às necessidades dos grupos vulneráveis no país²². Em tom mais brando, vê-se o chamado ao respeito dos direitos de minorias religiosas e étnicas na série de resoluções que, desde 1994, trataram da situação dos direitos humanos em Myanmar²³, com maior ênfase na atenção a grupos vulneráveis a partir de 2003, quando, em sua 58ª sessão, a Assembleia Geral clamou ao Governo de Myanmar - uma ditadura militar - que assegurasse o acesso da ONU e de organizações humanitárias internacionais a todas as regiões do país, de modo a que chegasse “aos grupos mais vulneráveis da população”. Linguagem análoga seguiu sendo utilizada nas sessões seguintes da Assembleia, buscando proteger os indivíduos pertencentes a esses grupos em Myanmar e garantir a eles a livre e desimpedida prestação de assistência humanitária.

Outro contexto nacional que mereceu a adoção de uma sequência de resoluções da Assembleia Geral foi a situação de direitos humanos verificada na Coreia do Norte, submetida a um regime totalitário. Nessa sucessão de manifestações, que se estendeu de 2008 a 2014, observa-se a

²² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/55/115.

²³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/48/150, A/RES/49/197, A/RES/50/194, A/RES/51/117, A/RES/52/137, A/RES/53/162, A/RES/54/186, A/RES/55/112, A/RES/56/231, A/RES/58/247, A/RES/59/263, A/RES/60/233, A/RES/61/232, A/RES/62/222, A/RES/63/245, A/RES/64/238, A/RES/65/241, A/RES/66/230, A/RES/67/233 e A/RES/68/242.

reiterada preocupação da comunidade internacional com a grave desnutrição e problemas de saúde advindos de violações de direitos econômicos, sociais e culturais, “em particular para as pessoas que pertencem a grupos vulneráveis, como as mulheres, as crianças e os idosos, entre outros”²⁴. Em resoluções posteriores, a Assembleia Geral mencionou diretamente as mulheres grávidas, lactantes e crianças deficientes, crianças repatriadas e crianças em situação de rua no rol de pessoas incluídas na categoria de grupos vulneráveis identificados na Coreia do Norte²⁵.

A preocupação com as condições especiais de grupos vulneráveis habitantes de áreas sujeitas aos efeitos de radiações atômicas também esteve presente em resoluções da Assembleia Geral que versaram sobre a questão da região de Semipalatinsk, no Cazaquistão, e da Polinésia Francesa. No primeiro caso, a Assembleia Geral reconheceu em cinco resoluções adotadas entre 2000 e 2011 que o polígono de testes nucleares de Semipalatinsk, herdado pelo Cazaquistão e fechado em 1991, seguia sendo um assunto de grave preocupação tendo em vista as consequências para a vida e a saúde da população, “especialmente crianças e demais grupos vulneráveis”²⁶. No segundo caso, a Assembleia constatou, em duas ocasiões, os problemas causados para a vida e a saúde da população polinésia

²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/63/190.

²⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/69/188, A/RES/68/183, A/RES/67/181, A/RES/66/174 e A/RES/65/225.

²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/55/44, A/RES/57/101, A/RES/60/216, A/RES/63/279 e A/RES/66/193.

em decorrência de testes nucleares realizados pela França naquele local num período de 30 anos, “especialmente das crianças e dos grupos vulneráveis”²⁷.

Mesmo sem menção expressa ao termo *grupos vulneráveis*, pode-se encontrar outras decisões da Assembleia Geral dedicadas à proteção dos indivíduos incluídos nessas categorias. Assim, vê-se o pedido à eliminação da discriminação e violações de direitos humanos contra mulheres e meninas no Irã, em resoluções que, desde 1995, versam sobre a situação dos direitos humanos nesse país²⁸; a preocupação com os abusos, estupro, raptos e mutilação genital de mulheres e meninas, bem como com o recrutamento de crianças como soldados no Sudão, expressa em resoluções adotadas de 1994 a 2003²⁹; a preocupação com os direitos das mulheres e a violência sexual, casamentos forçados e detenções por violações de condutas sociais no Afeganistão em resoluções anuais que se estenderam de 1994 a 2003³⁰; a condenação à violência sexual contra mulheres e meninas e ao uso dessa prática como arma de guerra no conflito na República Democrática do Congo, em sete resoluções adotadas pela Assembleia Geral entre

²⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/68/93 e A/RES/69/103.

²⁸ A única sessão da Assembleia Geral que não adotou uma resolução sobre a situação dos direitos humanos no Irã foi a 57ª, de 2002 a 2003.

²⁹ As resoluções da Assembleia Geral da ONU que trataram da situação dos direitos humanos no Sudão foram as A/RES/48/147, A/RES/49/198, A/RES/50/197, A/RES/51/112, A/RES/52/140, A/RES/54/182, A/RES/55/116, A/RES/56/175 e A/RES/57/230.

³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/48/152, A/RES/49/207, A/RES/50/189, A/RES/51/108, A/RES/52/145, A/RES/53/165, A/RES/54/185, A/RES/55/119, A/RES/56/176 e A/RES/57/234.

1999 e 2006³¹; e a preocupação com as condições de vida das crianças em meio à assistência humanitária ao povo palestino, abordada em resoluções anuais a partir da 61ª sessão da Assembleia, em 2007.

Fora dos contextos exclusivamente nacionais, é possível citar iniciativas da Assembleia Geral em proteger os grupos vulneráveis ao expressar preocupação com os efeitos agravados sofridos por mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência em desastres naturais³², como também ao encorajar a cooperação internacional em prol da erradicação da pobreza e empoderamento dos pobres e das pessoas em situações de vulnerabilidade, “em particular mulheres, crianças, jovens, povos indígenas, idosos e pessoas com deficiência”, conforme linguagem contida na Resolução 234 de 2015³³ e várias resoluções anteriores sobre o assunto. Mais um exemplo de atenção da Assembleia Geral em casos de múltiplas vulnerabilidades pode, ainda, ser conferida nas Resoluções intituladas “Proteção de Migrantes”³⁴, que, desde 2007, a cada dois anos, conclamam os Estados a protegerem efetivamente os direitos humanos e liberdades fundamentais de todos os migrantes – uma categoria de grupo vulnerável em si mesma -, “especialmente de mulheres e crianças”.

³¹ As resoluções são: A/RES/53/160, A/RES/54/179, A/RES/55/117, A/RES/56/173, A/RES/58/196, A/RES/59/207, A/RES/60/170. Novamente, a sequência de resoluções sobre a questão foi interrompida na 57ª sessão, de 2002 a 2003.

³² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/69/243.

³³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/69/234.

³⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/RES/62/156, A/RES/64/166, A/RES/66/172 e A/RES/68/179.

Como visto, a ação da Assembleia Geral na proteção dos grupos vulneráveis tem se dado por meio da incitação aos Estados diretamente envolvidos e à comunidade internacional como um todo, para que busquem assegurar o pleno acesso aos direitos das pessoas em condição de vulnerabilidade. De acordo com as características de sua atuação, definidas desde a fundação da ONU, a Assembleia Geral proporciona o espaço de convencimento político quanto à importância da proteção dos grupos vulneráveis. A possibilidade de ação impositiva, conforme exposto previamente, encontra-se entre as atribuições de outro órgão da ONU: o Conselho de Segurança. A atuação do Conselho de Segurança no que tange à proteção dos grupos vulneráveis será o assunto da próxima seção.

3. A proteção a grupos vulneráveis como tema do Conselho de Segurança

Na estrutura de órgãos da ONU, o Conselho de Segurança caracteriza-se por duas marcas distintivas que, conjugadas, diferenciam-no fundamentalmente dos outros órgãos principais e subsidiários dessa Organização. A primeira marca diz respeito à sua composição: o Conselho é formado por apenas quinze membros, sendo cinco permanentes e com poder de veto, China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia, e dez não-permanentes, sem poder de veto, eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos, não renováveis (artigo 23 da Carta da ONU)³⁵. A segunda marca distintiva do Conse-

³⁵ Composto originalmente por onze membros – cinco permanentes e seis não-permanentes –, o Conselho de Segurança foi ampliado em 1965, incorporando mais quatro membros não-permanentes no contexto do processo de descolonização da Ásia e da África, quando a grande quantidade de novos Estados membros da ONU inspirou a demanda

lho de Segurança em relação aos demais órgãos da ONU refere-se às suas funções e atribuições: a ele foi conferida a responsabilidade primária na manutenção da paz e da segurança internacionais (artigo 24), dever para o qual a Carta da ONU previu ao Conselho a possibilidade de recurso a métodos de solução pacífica de controvérsias e o emprego de força militar em face de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão.

O foco original do Conselho de Segurança na manutenção da paz mundial não se confundiria com a proteção dos direitos humanos, tema de política interna afeto à Assembleia Geral e outros órgãos voltados aos temas sociais³⁶. É possível afirmar, no entanto, que os autores da Carta da ONU reconheciam a existência de uma relação entre paz e direitos humanos, como se vê no Preâmbulo e no trecho sobre cooperação internacional econômica e social (Capítulo IX), em que as condições de estabilidade e bem-estar são apontadas como necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações (artigo 55)³⁷. A partir disso, restando evidente que os problemas que afetam as relações

por uma reacomodação de forças e uma maior representatividade dos países em desenvolvimento no Conselho, cf. GEIGER, R. Article 23. In: SIMMA, B. (Ed.). *The Charter of the United Nations – A commentary*. New York: Oxford University, 1994. p. 395.

³⁶ Na época da elaboração da Carta da ONU, esse distanciamento entre a tutela dos direitos humanos e o mandato do Conselho de Segurança provinha da compreensão de que a proteção do indivíduo consistia essencialmente em um tema de política interna, pertencente ao domínio reservado dos Estados, ao passo que o Conselho de Segurança lidaria com questões de repercussões transfronteiriças, cf. DONNELLY, J. *Universal human rights in theory and practice*. Ithaca: Cornell University, 2003. p. 179.

³⁷ Essa conexão obedecia a uma lógica que vislumbrava uma maior inclinação à adoção de posturas internacionalmente agressivas por parte de governos desestruturados economicamente e desrespeitadores dos direitos humanos, cf. QUINTANA, F. *La ONU y la exégesis de los derechos humanos: una discusión teórica de la noción*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris/UNIGRANRIO, 1999. p. 53-54.

internacionais abarcam questões que se ligam simultaneamente a assuntos de diversas categorias, a suposta divisão do trabalho entre os órgãos da ONU acabaria relativizada no decorrer do funcionamento da Organização.

Desse modo, os membros do Conselho de Segurança foram incluindo na pauta do órgão, com crescente frequência ao longo das décadas, questões ligadas aos direitos humanos e bem-estar das populações nas situações de ameaça à paz internacional. Esse processo culminaria, nos anos 1990, na adoção de resoluções autorizando o uso da força na garantia da assistência às vítimas de violações desses direitos, naquilo que se convencionou chamar de “intervenções humanitárias”³⁸. Tal postura seria alterada diante da ameaça oriunda do terrorismo internacional, que se impôs na agenda do Conselho de Segurança a partir dos atentados em solo norte-americano em setembro de 2001.

Ainda assim, é possível encontrar manifestações do Conselho de Segurança externando preocupação com a proteção de grupos vulneráveis no período enfocado neste trabalho. Embora de forma menos incisiva que na década de 1990, o órgão não deixou de posicionar-se perante as necessidades específicas de proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade em meio às questões levadas à sua avaliação, tendo utilizado a expressão *grupos vulneráveis* em 47 resoluções adotadas entre o dia 1º de janeiro de 2000 e 31 de maio de 2015³⁹.

³⁸ Para mais detalhes sobre o processo de incorporação da temática dos direitos humanos ao mandato do Conselho de Segurança, cf. ANJOS, C. G. P. *Atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas nas crises humanitárias na década de 1990*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo, 2007.

³⁹ No total, o Conselho de Segurança adotou 939 resoluções nesse período.

O Conselho de Segurança referiu-se a grupos vulneráveis ao adotar resoluções sobre a proteção de civis⁴⁰ e crianças⁴¹ em conflitos armados no início dos anos 2000. Nos termos dessas resoluções, vê-se a preocupação do Conselho com as consequências dos conflitos armados sobre mulheres, crianças, refugiados, deslocados internos, pessoas com deficiência e idosos; verifica-se, ainda, a reafirmação da “importância de atender plenamente a suas necessidades especiais de proteção e assistência nos mandatos das operações de estabelecimento da paz, manutenção da paz e consolidação da paz”. Já em 2015, uma resolução do Conselho sobre armas leves enfatizou o perigo posto por essas armas aos civis “em particular às mulheres, às crianças, aos refugiados, aos deslocados internos e outros grupos vulneráveis”⁴².

A atenção a grupos vulneráveis emerge em diversas resoluções do Conselho de Segurança estabelecendo e renovando mandatos de forças de paz em contextos nacionais específicos. É o que se verifica na expansão do mandato da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO) para, entre outras ações, “facilitar a prestação de ajuda humanitária e a supervisão da situação dos direitos humanos, em particular em relação aos grupos vulneráveis, como as mulheres, as crianças e as crianças soldados desmobilizadas”⁴³. Com linguagem semelhante, abrangendo também a categoria dos refugiados e desloca-

⁴⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1296 e S/RES/1894.

⁴¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1379.

⁴² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2220.

⁴³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1291.

dos internos, há manifestações do Conselho de Segurança sobre a situação em Angola⁴⁴ e Libéria⁴⁵, com a decisão pelo estabelecimento de operações nesses países (o Escritório das Nações Unidas em Angola – UNOA – e a Missão das Nações Unidas na Libéria – UNMIL).

Outros documentos relevantes do Conselho na proteção a grupos vulneráveis são os que reafirmaram a importância da Missão de Assistência das Nações Unidas para o Iraque (UNAMI) na tarefa de apoio ao Governo iraquiano em “ajudar os grupos vulneráveis, incluídos os refugiados e deslocados internos”⁴⁶, bem como, posteriormente, “*reforçar a igualdade entre os gêneros*”⁴⁷ e com os jovens⁴⁸. Em outra série de resoluções sobre as medidas para atender as necessidades humanitárias do povo iraquiano, iniciada em 1995, o Conselho ordenou que a utilização dos fundos de compensação e provimentos humanitários vinculados às sanções estabelecidas após a Guerra do Golfo priorizasse os grupos mais vulneráveis no Iraque⁴⁹. Sobre o papel da comunidade internacional naquele país, o Conselho afirmou, em 2008, que a ONU deveria seguir apoiando os esforços do Governo iraquiano na prestação de assistência aos grupos vulneráveis, incluídos os refugiados e deslocados internos⁵⁰.

⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1433.

⁴⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1509.

⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1170, S/RES/1790 e S/RES/1830.

⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1883, S/RES/1936 e S/RES/2001.

⁴⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2061, S/RES/2110 e S/RES/2169.

⁴⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1330 e S/RES/1360.

⁵⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1859.

Preocupação análoga pode ser vista nas resoluções que trataram da situação no Sudão e da Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS): ao estabelecê-la, expandi-la e renová-la, o Conselho de Segurança assegurou que o mandato da Missão contemplasse a coordenação do trabalho internacional destinado à proteção dos civis, com “especial atenção a grupos vulneráveis, entre eles os deslocados internos, os refugiados retornados, as mulheres e as crianças”⁵¹. Nas resoluções que adotou sobre a questão a partir de 2012, o Conselho passou a exortar todos os atores armados envolvidos no conflito sudanês a absterem-se de cometer atos de violência contra civis, “em particular os grupos vulneráveis como as mulheres e as crianças”⁵².

No caso da Costa do Marfim⁵³, o Conselho previu que a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI), além de monitorar a cessação das hostilidades e o movimento dos grupos armados, deveria também encarregar-se de “facilitar o livre deslocamento de pessoas, mercadorias e assistência humanitária, entre outras coisas, ajudando a criar as condições de segurança necessárias e tendo em conta as necessidades especiais dos grupos vulneráveis, em particular as mulheres, as crianças e os idosos”. Na extensão decidida pelo Conselho de Segurança em 2011, o mandato da UNOCI expandiu-se para incluir, entre outras responsabilidades, a vigilância e denúncia de abusos cometidos contra as populações vulneráveis por

⁵¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1590 e S/RES/1706.

⁵² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2035, S/RES 2046, S/RES/2091, S/RES/2138 e S/RES/2200.

⁵³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1609, S/RES/1739 e S/RES/1933.

todas as partes do conflito existente no país⁵⁴, incrementando substancialmente o papel dessas forças internacionais na proteção dos grupos vulneráveis.

Estabelecido em 2006⁵⁵, o Escritório Integrado das Nações Unidas no Burundi (BINUB) recebeu mandato ainda mais abrangente, cabendo-lhe apoiar o Governo do Burundi na retomada da estabilidade, inclusive mediante a criação de capacidade nacional para a proteção dos direitos humanos, particularmente “em relação aos direitos das mulheres, crianças e outros grupos vulneráveis”. Nas extensões do mandato do BINUB em 2008 e 2009⁵⁶ o Conselho de Segurança encorajou o Governo a elaborar, junto aos parceiros internacionais, uma estratégia de reintegração dos soldados desmobilizados, refugiados retornados, deslocados e “outros grupos vulneráveis afetados pelo conflito, em particular as mulheres e as crianças”. Em 2010, ao reconhecer que o Governo do Burundi é o principal responsável pela consolidação da paz e desenvolvimento do país, o Conselho pediu a “especial atenção aos direitos das mulheres, das crianças e das minorias marginalizadas e vulneráveis”⁵⁷.

Novamente realçando a responsabilidade dos governos nacionais, o Conselho de Segurança decidiu sobre a

⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2000.

⁵⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1719.

⁵⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1858 e S/RES/1902.

⁵⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1959.

ampliação do componente policial da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) em 2010⁵⁸. Na ocasião, o órgão reconheceu “a necessidade de que a MINUSTAH auxilie o Governo do Haiti a proporcionar uma proteção adequada à população, prestando particular atenção às necessidades dos deslocados internos e outros grupos vulneráveis, especialmente as mulheres e as crianças”. Tal preocupação foi reiterada nas extensões da missão decididas em 2010⁵⁹ e 2011⁶⁰, quando o Conselho, ademais, solicitou ao Secretário Geral da ONU que preparasse um plano geral de proteção da população civil em consulta com o Governo do Haiti e países contribuintes de tropas e policiais à MINUSTAH. Resoluções adotadas em 2012⁶¹, 2013⁶² e 2014⁶³ repetiram o texto da Resolução de 2010 no tocante aos grupos vulneráveis no Haiti.

Da mesma forma, ao tratar da situação na Líbia em 2011, o Conselho de Segurança decidiu estabelecer a Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL), com mandato, entre outras coisas, para prestar assistência nos esforços nacionais líbios para a promoção e proteção dos direitos

⁵⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1927.

⁵⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/1944.

⁶⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2012.

⁶¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2070.

⁶² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2119.

⁶³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2180.

humanos, em particular dos grupos vulneráveis; nesse sentido, o Conselho instou as autoridades líbias a “promover e proteger os direitos humanos, incluídos os das pessoas pertencentes a grupos vulneráveis”⁶⁴. Esse chamamento foi reiterado ainda em 2011⁶⁵ e no ano seguinte⁶⁶, quando o Conselho de Segurança decidiu atribuir à UNSMIL a tarefa de promover o Estado de Direito e vigiar e proteger os direitos humanos em conformidade com as obrigações jurídicas internacionais da Líbia, “em particular os das mulheres e das pessoas pertencentes aos grupos vulneráveis, como as crianças, as minorias e os migrantes”. Com linguagem ligeiramente modificada, tal exortação foi repetida em resoluções de 2013⁶⁷, 2014⁶⁸ e 2015⁶⁹.

Mais recentemente, identifica-se a referência a grupos vulneráveis no trabalho do Conselho de Segurança em sua Resolução sobre o uso de armas químicas na Síria⁷⁰. Nessa decisão, o Conselho de Segurança incorporou, como anexo da Resolução, o Comunicado Final do Grupo de Ação para a Síria, que previa, entre as medidas e iniciativas a serem adotadas pelas partes, a liberação de

⁶⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2009.

⁶⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2016.

⁶⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2040.

⁶⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2095.

⁶⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2144.

⁶⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2213.

⁷⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/2118.

pessoas detidas arbitrariamente pelo Governo sírio, “incluídas as pertencentes a categorias de pessoas especialmente vulneráveis”. Esse Comunicado também continha princípios e diretrizes acordados sobre uma transição de liderança síria que exigiam, entre outras ações, “iniciativas efetivas para garantir a proteção dos grupos vulneráveis”.

Fazendo jus às funções e atribuições que lhe foram designadas, a atuação do Conselho de Segurança da ONU na proteção de grupos vulneráveis está, como se observou por meio dos casos aqui expostos, profundamente relacionada aos contextos conflituosos em que o órgão identificou a existência de ameaças à paz e à segurança internacionais, embora também tenha emergido nos posicionamentos gerais emitidos sobre proteção de civis e controle de armamentos. Na esteira do processo de incorporação, auge e retração da temática dos direitos humanos nos debates e no discurso do Conselho de Segurança, nota-se que a produção normativa recente do órgão revela a persistência da atenção à situação dos grupos vulneráveis em meio às manifestações emanadas do órgão. Mesmo que a proteção a grupos vulneráveis não mais motive decisões pelo uso da força, verifica-se que essa preocupação permanece presente nos trabalhos do Conselho de Segurança no período compreendido entre os anos de 2000 a 2015.

Conclusão

Como se viu, nos últimos 15 anos a proteção a grupos vulneráveis tem sido tema de pauta recorrente nos debates dos dois mais destacados órgãos da ONU, mantendo em evidência o assunto mesmo em meio à profusão de matérias trazidas à apreciação da ONU no período. Refletida na

produção normativa da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, essa preocupação da comunidade internacional com conjuntos de indivíduos sujeitos a violações sistêmicas de seus direitos humanos, reunidos sob o conceito de grupos vulneráveis, retoma elementos basilares que inspiraram a fundação e a estruturação da própria ONU, pouco mais de 70 anos atrás, como indutora da cooperação internacional em torno da dignidade e do valor do ser humano, conforme sacramentado na Carta das Nações Unidas.

O que se observa a partir da análise das resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança que se detiveram sobre o tema da proteção de grupos vulneráveis neste século XXI é o esforço dos membros desses órgãos no sentido da preservação de padrões internacionalmente acordados de respeito aos direitos fundamentais, com foco, sobretudo, na observância do princípio da não-discriminação. De tal modo, o ímpeto norteador da atuação da ONU em benefício de grupos vulneráveis no período estudado tem sido, conforme proclamado nas respectivas decisões da Assembleia e do Conselho, a preocupação com a efetivação de conjunturas nacionais e internacionais nas quais os direitos humanos sejam garantidos e desfrutados por todos os indivíduos, sem quaisquer distinções baseadas em condições fixas ou variáveis de sua existência. Essa atenção é perceptível no texto das resoluções examinadas, embora não escape a críticas feitas à ONU quanto a eventuais seletividades no tocante aos temas e contextos nacionais efetivamente deliberados no âmbito de seus órgãos, em detrimento de situações assemelhadas que deixam de ser analisadas⁷¹.

⁷¹ Essa crítica é bem mais acentuada no caso do Conselho de Segurança, em decorrência do poder de veto de seus membros permanentes, cf. ANJOS, C. G. P. *Atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas nas crises humanitárias na década de 1990*. Op. cit., p. 213.

A principal limitação à plena atuação da ONU na proteção a grupos vulneráveis, contudo, reside no princípio da soberania. Explicada, em resumo, como o poder de mando de última instância numa sociedade política⁷², a soberania estatal, embora relativizada desde o surgimento das organizações internacionais, permanece consagrada nas práticas da ONU e ancorada em preceitos da Carta, como o artigo 2º (7) que estabelece o domínio reservado dos Estados em assuntos que dependam essencialmente de suas jurisdições internas. Assim, ainda que os direitos dos grupos vulneráveis estejam consagrados em instrumentos internacionais, a tarefa de torná-los efetivos depende eminentemente de ações dos governos nacionais, como se viu nos apelos contidos nas resoluções aqui revisitadas.

Em função disso, os esforços internacionais em prol da efetivação dos direitos dos grupos vulneráveis inserem-se numa lógica que equilibra, de um lado, o estímulo à conformação das condutas estatais aos parâmetros estabelecidos pelos instrumentos de direitos humanos e, de outro lado, a observância ao princípio da não-intervenção nos assuntos internos de cada Estado, desde que não ameacem a paz e a segurança internacionais. É nesse contexto desafiador e complexo que a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, como órgãos principais da ONU, promovem seus debates e produzem, como visto, normativas internacionais que propiciam as bases e buscam contribuir para a proteção aos grupos vulneráveis nas diferentes regiões do mundo.

⁷² Cf. MATTEUCCI, N. Soberania. In: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. (Org.). *Dicionário de Política*. 5. ed. Brasília/São Paulo: Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004. p. 1181.

Referências

ANJOS, C. G. P. *Atuação do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas nas crises humanitárias na década de 1990*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo, 2007.

_____. O Supremo Tribunal Federal e a Proteção às Minorias. In: AMARAL JUNIOR, A.; JUBILUT, L. L. (Org.). *O STF e o Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Quartier Latin. p. 327-350, 2009.

BAILEY, S. D.; DAWS, S. *The Procedure of the UN Security Council*. 3. ed. Oxford: Oxford University. p. IX-689, 1998.

CHAPMAN, A. R.; CARBONETTI, B. Human Rights Protections for Vulnerable and Disadvantaged Groups: The Contributions of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Human Rights Quarterly*, v. 33, p. 682-732, 2011.

DONNELLY, J. *Universal human rights in theory and practice*. Ithaca: Cornell University, 2003.

FISCHEL DE ANDRADE, J. H. *Refugiados: evolução de seu conceito e de sua proteção institucional à luz do Direito das Gentes*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo, 1994.

GEIGER, R. Article 23. In: SIMMA, B. (ed.). *The Charter of the United Nations – A commentary*. New York: Oxford University. p. 393-397, 1994.

LEWANDOWSKI, E. R. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MATTEUCCI, N. Soberania. In: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. (Org.). *Dicionário de Política*. 5. ed. Brasília/São Paulo: Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, p. 1179-1188, 2004.

MELLO, C. D. A. *Curso de Direito Internacional Público*. v. 1. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2000.

MURPHY, S. D. *Humanitarian Intervention – The United Nations in an Evolving Order*. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1996.

QUINTANA, F. *La ONU y la exégesis de los derechos humanos: una discusión teórica de la noción*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris/UNIGRANRIO, 1999.

UNITED NATIONS. *About the General Assembly*. s/d.

O tratamento dos fluxos migratórios no âmbito onusiano

Laís Azeredo Alves*
João Carlos Jarochoinski Silva**

Introdução

Migrar é uma atividade que remete à própria formação humana. Quer seja pela necessidade, a busca pela sobrevivência; pela livre vontade; ou pela combinação dos dois fatores, os deslocamentos humanos transfronteiriços representaram e ainda hoje representam um desafio para os Estados e para Sistema Internacional.

De acordo com Tiburcio, até o século XIX, a imigração ocorria de forma livre, ou seja, não havia regulação para os fluxos¹. Entretanto, no início do século XIX estabeleceu-se um controle da saúde dos imigrantes, já que estes serviriam para ocupar postos de trabalho nos países em industrialização. Era necessário que os imigrantes apresentassem plena forma e saúde para o desempenho de suas funções. Os que não apresentassem as condições ideais, deveriam ser barrados, para não se constituírem como um peso para o país

* Doutoranda e Mestre em Relações Internacionais (PPGRI San Tiago Dantas - UNESP/PUC-SP/UNICAMP). Bacharel em Relações Internacionais (UEPB). Membro do Grupo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI) e do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Deslocados Ambientais (NEPDA).

** Professor e coordenador do curso de Relações Internacionais da UFRR, membro do Programa de Pós-graduação em Sociedade e Fronteiras (PPGSOF/UFRR) e do Grupo de Estudos Interdisciplinar em Fronteiras (GEIFRON).

¹ TIBURCIO, C. *The Human Rights of Aliens Under International and Comparative Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

de destino. No fim desse século, a regulação adquire outra perspectiva: de controle racial².

Apenas em 1951, foi criado o primeiro órgão internacional responsável pelas questões de migração. Tratava-se do Comitê Intergovernamental Provisório para o Movimento de Migrantes da Europa (PICMME, na sigla em inglês). A Organização foi criada para atender ao caos decorrente da II Guerra Mundial³, de modo a organizar possibilidade de reassentamento para cerca de 11 milhões de pessoas.

O PICCME tornou-se o Comitê Intergovernamental para Migração Europeia (ICEM) em 1952, que posteriormente transformou-se em Comitê Intergovernamental para Migração (ICM) em 1980, para enfim, em 1989 ser criada a Organização Internacional para Migração (OIM ou IOM em inglês). As mudanças não eram apenas na nomenclatura, mas no papel que a Organização deveria desempenhar, de controle logístico, para uma agência que trataria das questões migratórias⁴.

Entretanto, mesmo antes da consolidação da OIM, é importante destacar que uma série de medidas foram tomadas no cenário onusiano no sentido de conferir direitos aos migrantes internacionais e, de alguma forma, interferir na gestão dos fluxos.

1. As Primeiras medidas em relação às Migrações Internacionais

Vale destacar que a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) frente ao tema das migrações interna-

² Ibid.

³ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *History*. Documento online. s/d. Disponível em: <<http://www.iom.int/iom-history>>.

⁴ Ibid.

cionais não é impactada pela criação da OIM, pois já existiam dispositivos internacionais no âmbito da ONU que previam, em âmbitos específicos, a proteção aos grupos de imigrantes. Sem dúvida, o primeiro texto a discorrer sobre o tema é a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH), que em seus artigos XIII, XIV trata da movimentação de pessoas pelo mundo.

O artigo XIII da DUDH destaca que: “[...] 2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a ele regressar”⁵. Porém, como se pode depreender do texto, a pessoa possui o direito de se movimentar pelo mundo, mas o mesmo não determina nada sobre a possibilidade de residir em outra localidade.

A aplicação do Direito, nesse sentido, ao não tratar do direito a residência em outro país, é controversa. Como é possível ofertar o direito de saída sem que, necessariamente, permita-se a entrada? Essa situação insere o imigrante em um limbo político, social e geográfico. Ao mesmo tempo em que é atribuído ao Estado o poder e a responsabilidade de determinar quem pode ou não entrar e permanecer no território nacional⁶.

Já o artigo XIV da DUDH trata, especificamente, do direito de asilo, que concede à pessoa a possibilidade de procurar e de gozar de proteção em outro país. Nesse artigo já percebemos a obrigação dada aos Estados, pois é direito da pessoa de fato gozar desse asilo. Aqui já se percebe que a soberania estatal não é tão absoluta, marcando uma forte po-

⁵ Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>.

⁶ ALVES, L. A. *O processo de securitização e despolitização do imigrante: a política migratória italiana nos anos 1990-2000*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/ PUC-SP/UNICAMP, 2015.

sição em favor das pessoas, o que representa uma tendência dentro do fortalecimento dos Direitos Humanos⁷.

Apesar dessa previsão, o que vemos, na prática, todavia, não só em relação a concessão do asilo e, de maneira contraditória, ao refúgio, é atrelado à vontade soberana do Estado, pois este realiza um cálculo de interesses políticos, econômicos e sociais para a concessão desses direitos, apesar de o refúgio estar baseado em normas de caráter *jus cogens*⁸.

Além da DUDH, há outros importantes documentos internacionais que dão as linhas mestras dos Direitos Humanos no cenário internacional, como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966⁹, que, nos artigos 12 e 13, debate a temática da participação política e das garantias dos imigrantes contra a sua expulsão. O interessante a ser observado aqui é que o texto faz menção expressa ao estrangeiro que se encontra regularmente no território de um outro país, não afetando aos que se encontram de forma irregular em um território, limitando, bastante, seu alcance protetivo.

Há, também, a Convenção de Viena de 1963 referente a relações consulares, a qual determina, que todo indivíduo possui o direito a uma representação diplomática. Porém, essa atuação é limitada, pois se dá em um outro território que não o seu, o que impede uma intervenção mais efetiva

⁷ JAROCHINSKI SILVA, J. C. *A Imigração Ilegal e o Direito Internacional*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica de Santos, 2009.

⁸ GUILD, E. *Security and Migration in the 21st Century*. New Jersey: Polity Press, 2009.

⁹ Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>>

do Estado ao qual essa pessoa possui vinculação na proteção desse seu nacional que se encontra no estrangeiro.

2. O Direito dos Refugiados

Outro importante texto a abordar a questão é a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo de 1967. Vale ressaltar que esse texto surge da necessidade de se criar um instrumento jurídico vinculante, de caráter obrigatório, que regule o direito estabelecido na DUDH em seu artigo XIV, pois assim se obtém o comprometimento dos Estados, além de definir os requisitos legais para a concessão do *status* de refugiado a alguém¹⁰.

Deve-se constatar o fato de que esse Estatuto foi criado rapidamente no cenário da ONU, pois em menos de quatro anos da aprovação da DUDH, cria-se um texto com forte desenvolvimento técnico, possuindo várias definições jurídicas capazes de formular um conjunto de obrigações aos signatários.

Esse documento é um marco na construção de um ideal protetivo, pois, além de se constituir em um instrumento dessa característica para os que se enquadravam nos seus requisitos, criou um organismo internacional para uma melhor aplicação dos instrumentos ali descritos, que é o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).

Nesse primeiro momento, a previsão era de que o ACNUR tivesse um prazo limitado de atuação, no entanto,

¹⁰ JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método. 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/O_Direito_Internacional_dos_Refugiados.pdf?view=1>.

devido à permanência das causas motivadoras de deslocamentos forçados, notadamente das hipóteses descritas no Estatuto, ainda mais com a quebra dos limites temporais e geográficos para esses deslocamentos, sua continuidade na qualidade de órgão foi necessária¹¹.

Entretanto, apesar da enorme importância e dos avanços na temática do refúgio, ele não se aplica a maioria dos migrantes internacionais, tendo em vista que seu conteúdo protetivo se refere a um tipo específico de mobilidade. Nisso reside um impeditivo para a afirmação de que o Estatuto do Refugiado é um marco regulador nos movimentos migratórios, pois, apesar de ele oferecer uma maneira do indivíduo permanecer em um determinado território, suas hipóteses são bastante específicas e por esse motivo atingem a uma parcela minoritária dos que estão circulando pelas fronteiras dos países, portanto, a sua força normativa não é empregada a outros sujeitos que não sejam os refugiados¹².

Não que o número de refugiados seja pequeno; muito pelo contrário, de acordo com dados do *Global Trends*¹³ referentes aos números de 2015, foram contabilizados que 65 milhões e 300 mil pessoas foram forçadas a se deslocar devido a conflitos ou à perseguição, o que significa que em uma em cada 113 pessoas estão deslocadas.

¹¹ Ibid.

¹² JAROCHINSKI SILVA, J. C. Op. cit.

¹³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends – Forced Displacement in 2015*, 2016. Disponível em: <<https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>>

3. A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus familiares

Em 1990 foi estabelecida a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e seus familiares¹⁴, por meio de Resolução 45/159 da Assembleia Geral da ONU. Trata-se de um instrumento resultante da luta do Comitê Internacional de Direitos Humanos, cujo foco é a não discriminação entre nacionais e estrangeiros no que se refere à aplicação dos Direitos Humanos previstos no Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos.

Trata-se de uma Convenção bastante extensa, com 93 artigos, divididos em nove partes, a saber: seu escopo e definições, o princípio da não discriminação no que diz respeito aos direitos, os direitos humanos de todos os imigrantes, direitos adicionais que devem ser assegurados aos migrantes que estão em situação regular e com documentação, os dispositivos aplicáveis a categorias específicas de migrantes, a proteção por parte dos Estados-parte de condições adequadas, equitativas, humanas e legais para a migração internacional, a aplicação da Convenção, as disposições gerais e as disposições finais.

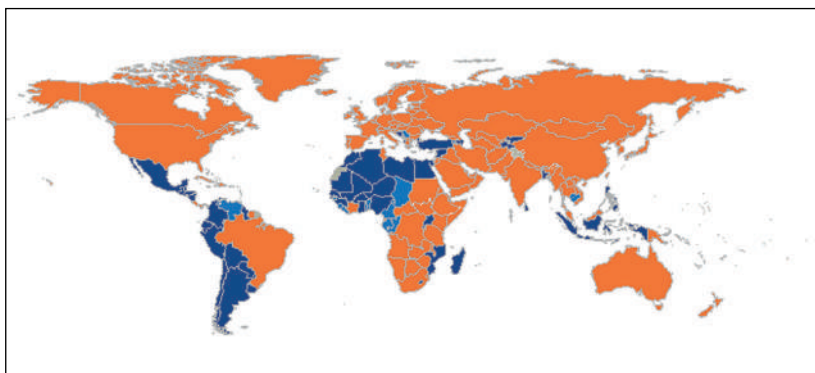
Já no seu primeiro artigo, a Convenção enuncia a proteção de todos os trabalhadores migrantes e de seus familiares de toda forma de discriminação que possam vir a ser vítimas. No artigo 2º, ela apresenta uma longa lista de trabalhadores também protegidos pela Convenção.

Entretanto, sem dúvida alguma, seu artigo mais importante é o quinto, onde são definidos os titulares de direito nela previstos, quais sejam os trabalhadores regulares e

¹⁴ Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>>.

irregulares, bem como suas famílias. Assim, além de definir o migrante regular, ele também explicita o conceito de migrante irregular. Tirando os artigos 36 a 56, que tratam especificamente dos imigrantes em situação regular, os demais artigos da Convenção contemplam também o imigrante em situação irregular, tentando conceder-lhe um mínimo de Direitos, além de buscar retirá-lo dessa situação.

Figura 1: Status de Ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes e dos membros de suas famílias¹⁵



Até agosto de 2016, a Convenção contava com 48 Estados-parte, sendo 16 da América Latina¹⁶. Na figura acima, é possível perceber em laranja (132) que a maior parte dos países nem sequer assinou a Convenção. Em azul es-

¹⁵ Office of the High Commissioner of Human Rights. Status of Ratification Interactive Dashboard- International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families. 2016. Disponível em: <<http://indicators.ohchr.org/>>.

¹⁶ Cf. dados disponíveis em: <<http://indicators.ohchr.org/>>.

curo são os países que fazem parte da Convenção (48). Já em azul claro estão os países signatários (18)¹⁷.

Há, ainda, o fato de a Convenção estabelecer

em seu artigo 72 a criação de um órgão responsável pelo monitoramento da implementação da Convenção. Trata-se de um comitê apto a receber e analisar os relatórios periódicos dos Estados-partes, comunicações interestatais com denúncia de violação a direitos, que serão avaliadas em reuniões fechadas, a fim de evitar problemas diplomáticos entre os Estados, e petições individuais que denunciem a violação a direitos previstos na Convenção por determinado Estado-parte¹⁸.

Percebe-se claramente que a Convenção tenta estabelecer um patamar jurídico mínimo para a figura do migrante internacional que trabalhe em um país diferente do seu de origem, independentemente de sua condição migratória. Por esse motivo, ela integra o rol das principais convenções que protegem os direitos humanos no âmbito da ONU.

Essa Convenção só conseguiu entrar em vigor mais de treze anos depois, realçando a posição adotada pelos países, que insistem em não fazer parte de uma convenção que regule o tema, por se contrapor aos interesses nacionais. A Convenção possui uma das mais baixas taxas de ratificação por

¹⁷ Armênia, Benim, Cambódia, Camarões, Chade, Comoros, Congo, Gabão, Guiné-Bissau, Haiti, Libéria, Montenegro, Palau, São Tome e Príncipe, Sérvia, Serra Leoa, Togo e Venezuela.

¹⁸ MEDEIROS, A. L. D.; MATTAR, L. D.; GONÇALVES, T. A. Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias. In: PIOVESAN, Flávia (Org.). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ Editora, 2008. p. 420.

Estados-membros da ONU, os principais países de destino recusaram-se a ratificar, e o Brasil está incluído no grupo.

Percebe-se que os países desenvolvidos, principal destino dos fluxos migratórios provenientes do chamado Sul Global, são os que se recusaram a fazer parte da Convenção. Aqui reside uma das maiores infelicidades para a humanidade, pois a Convenção poderia, dado o seu teor altamente comprometido com os Direitos Humanos, ser um importante instrumento de proteção jurídica, só que, devido à baixa adesão, o tratado não tem obtido eficácia no mundo real. Impressiona o fato de que um dos mais importantes instrumentos que articulam Direitos para os seres humanos promovidos no cenário internacional nos últimos 25 anos não tenha ainda se estabelecido.

Além disso, é bastante sintomático o papel que os atuais órgãos de defesa dos migrantes possuem no texto. A OIM, citada anteriormente, não é contemplada como um foro privilegiado para o recebimento das denúncias, o que demonstra o seu esvaziamento e enfraquecimento. Nesse sentido tem-se que:

ao nível da cooperação institucional, nomeadamente em termos de organizações internacionais, não se verificaram grandes desenvolvimentos para a resolução de conflitos e remoção de barreiras à mobilidade do fator trabalho. A OIM, com um objetivo eminentemente operacional, não desempenhou um papel dinamizador¹⁹.

¹⁹ FIGUEIREDO, J. M. *Fluxos Migratórios e Cooperação para o Desenvolvimento: Realidades Compatíveis no Contexto Europeu?*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, 2005. p. 78-79.

4. OIT

Tanto que, nesse sentido, só a Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi contemplada pela Convenção dos Trabalhadores Migrantes, pois, por ocasião das reuniões do comitê previsto no artigo 72, ela deve ser convidada a apontar representantes para atuar de forma consultiva, como prevê o artigo 77 (8).

Esse papel relevante dado a OIT tem respaldo no fato desse órgão possuir desde 1949 convenções relativas ao trabalho dos migrantes e de ser o principal órgão de discussão internacional na questão mais importante que as migrações têm levantado no aspecto econômico, que é o emprego. A Convenção 97 de 1949, conhecida como a Convenção Relativa ao Trabalho de Migrantes e a Convenção 143, de 1975, conhecida como Convenção Sobre Previsões Complementares Relativas a Trabalhadores Migrantes são os dois principais documentos produzidos. “Ambas, tratam da problemática de imigrantes ilegais e preveem medidas para erradicar o tráfico e a migração clandestina, sempre com foco na punição de empregadores de trabalhadores ilegais”²⁰.

Além dessas Convenções, merece destaque a Recomendação 86 da própria OIT que também discute aspectos relacionados ao tema. Portanto, muito antes da questão ganhar força em outros órgãos internacionais, a OIT já contemplava aspectos relacionados em suas reuniões e produções.

Isso pode ser visto como um indicativo de que a maioria dos imigrantes que circula pelo mundo, emigra em busca de uma melhor condição de vida, buscando em outras localidades uma oportunidade de trabalho para alcançar os seus objetivos. Atenta a essa realidade, a OIT

²⁰ MEDEIROS, A. L. D.; MATTAR, L. D.; GONÇALVES, T. A. Op. cit., p. 417.

procurou equiparar esse estrangeiro ao nacional em termos trabalhistas, a fim de impedir qualquer forma de exploração e de desigualdade.

Há que se esclarecer, todavia, que os textos da OIT são bastante genéricos no tratamento das migrações internacionais, não impondo aos Estados obrigações específicas para a proteção e melhoria da realidade desses migrantes. Eles não possuem imposições tão claras como aquelas apresentadas, por exemplo, no Estatuto dos Refugiados. O que se percebe nas Convenções é que elas fazem uma série de recomendações, como a prestação de serviço de informação, a prestação de serviços médicos e sanitários, a possibilidade de o migrante levar a sua família consigo. Essas garantias sempre se apresentam tendo como base o fato de este trabalhador ser, por vontade do Estado que o recebe, legalizado em sua situação jurídica²¹.

Com relação ao trabalhador estrangeiro em situação irregular, as recomendações, notadamente a última, estabelecem que um dos objetivos dos Estados-membros é o de lutar para suprimir as migrações clandestinas e o emprego ilegal de imigrantes. Resta evidente que as convenções propõem uma luta contra aqueles empregadores que fazem uso da mão-de-obra ilegal, mas isso é insuficiente e já é feito pela maioria dos Estados em suas legislações nacionais.

Destaca-se a recomendação 100 de 1955 da OIT estabelece que:

16. A política geral deveria consistir em dissuadir os trabalhadores de empreender migrações, quando se considerem indesejáveis para os trabalhadores migrantes

²¹ JAROCHINSKI SILVA, J. C. Op. cit., p. 52-53.

e para as suas coletividades e países de origem, mediante disposições que permitam melhorar as condições de existência e elevar o nível de vida das regiões onde normalmente partem as migrações²².

Apesar da necessidade de se contextualizar o período da recomendação, no qual pouco se tinha avançado na perspectiva de proteção aos migrantes internacionais, não há como se deixar de notar que a recomendação traz um aporte tão óbvio e irreal que demonstra a inviabilidade de se deixar toda a questão migratória nas mãos de um órgão não provido de competência específica para tanto.

Vivemos em um sistema econômico que favorece a acumulação, em um mundo onde as relações entre os Estados são assimétricas, onde a desigualdade econômica e social entre as regiões é tamanha que propor algo como o acima transcrito, sem apresentar uma maneira de atingir isso, demonstra o total descaso com a questão. A OIT deveria apresentar em seus textos instrumentos com capacidade de alterar essa realidade, resguardando o trabalhador e impondo aos Estados uma série de responsabilidades para responder a essas questões. Infelizmente, não é o que se vê. Os seus textos são povoados de boas intenções, de constatações da realidade, mas de nenhuma força normativa para alterá-la.

Não é sem propósito que Figueiredo ao discutir as normas da OIT conclui que:

A OIT, com um trabalho muito pertinente em diversos domínios, nomeadamente de regulação interna do mercado de trabalho, não

²² Disponível em:

<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312438:NO>.

conseguiu exercer, ao nível da regulação dos fluxos internacionais de trabalho, parâmetros de atuação, de regulação e de liberalização como aqueles conseguidos para o comércio de uma larga maioria de bens²³.

5. Predomínio da regulação estatal

Porém, apesar desses inúmeros documentos anteriormente citados, ainda reside no Estado uma grande capacidade de regulação dos fluxos migratórios, notadamente sobre os que se dirigem aos seus territórios, cabendo aos entes estatais definir a situação de regularidade migratória. A condição de irregularidade ocorre devido ao desrespeito à decisão soberana do Estado – não cumprimento dos critérios de visto ou por ter atravessado a fronteira sem submeter-se aos controles previstos – e é responsável pela inserção do imigrante em uma situação de grande vulnerabilidade jurídica, já que este não pode contar com a proteção da *host-land*. O Estado, então, torna-se um adversário, em um contexto em que para evitar ser expulso do país, o imigrante deve manter-se invisível e produtivo²⁴.

Não é todo imigrante que pode ser categorizado como irregular, mesmo que muitos se encontrem com visto expirado ou exerçam algum tipo de atividade divergente daquela que foi especificada no documento. Ser categorizado imigrante irregular também faz parte de um processo político. Assim, há grupos de pessoas que estão mais propensos a se enquadrarem nesta categoria²⁵.

²³ FIGUEIREDO, J. M. Op. cit., p. 79.

²⁴ MIGGIANO, L. *States of exception: securitisation and irregular migration in the Mediterranean*, 2009. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4c232575a.html>>.

²⁵ GUILD, E. Op. cit.

Os dados gerais mais recentes da OIM²⁶ sugeriram que existiam 50 milhões de imigrantes irregulares, um número que pode representar lucros significativos para traficantes e contrabandistas de pessoas, que se aproveitam das restrições migratórias para exercer atividades criminosas. Essas cifras encontram-se em crescimento abrupto nos últimos anos do século XX e começo do século XXI, o que demonstra a inexistência de um sistema protetivo que consiga se impor aos Estados em termos migratórios.

A determinação de quem é ou não regular é prerrogativa do Estado, que pode formular leis que transformem determinados grupos em irregulares e outros em regulares²⁷, a partir, por exemplo, de processos de anistia, ou, como ocorreu na União Europeia, da ampliação do Espaço Schengen. Desse modo, atribuir a condição de irregularidade a um desejo do imigrante significaria ignorar a vulnerabilidade a que ele se sujeita ao aceitar esses termos, ao mesmo tempo em que se omite a própria ineficiência do Estado receptor que não permite que o indivíduo resolva sua situação por meios legais, ao adotar uma política migratória restritiva.

6. Os Migrantes Internacionais e a tendência dos fluxos

O panorama do Fundo de Populações das Nações Unidas (UNFPA) de 2015 identificou que 244 milhões de pessoas, ou cerca de 3.3% da população mundial vive fora de seu país de origem. A maior parte dessas pessoas bus-

²⁶ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Global Migration Trends Factsheet*, 2015. Disponível em: <<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global-Migration-Trends-2015-Factsheet.pdf>>.

²⁷ Ibid.

ca melhores condições de emprego e vida. Quase metade desses imigrantes são mulheres e a maioria está em idade reprodutiva, o que pesa a necessidade de se atentar para suas necessidades específicas de proteção²⁸.

Nesse sentido, destacam-se os dados da OIM²⁹ que explicitam o número de 5400 mulheres mortas durante o deslocamento migratório no ano de 2015. Até a metade de 2016, o número de vítimas só cresceu. O Mar Mediterrâneo, uma das regiões mais vigiadas do planeta, é um dos principais cemitérios, onde foram contabilizados 3770 mortos em 2015. A OIM ainda estima que “nos últimos dois anos, mais de 60 mil imigrantes morreram tentando chegar aos países de destino, e isso apenas inclui as mortes que foram registradas”³⁰.

Como dito anteriormente, esses imigrantes não possuem um sistema protetivo tão desenvolvido como o dos refugiados, tornando-os vulneráveis e à mercê de normas esparsas e da atuação unilateral dos Estados para os quais eles se dirigem³¹. Tal realidade gera situações em que as pessoas não são contempladas na sua dignidade humana pelo simples fato de serem estrangeiros.

Isso não significa dizer que não consideramos a DUDH e demais instrumentos citados como instrumentos

²⁸ UNITED NATIONS POPULATION FUND. *Migration*. Documento online. s/d. Disponível em: <<http://www.unfpa.org/migration>>.

²⁹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Fatal Journeys- Volume 2: Identification and tracing of dead and missing migrants*, 2016. Disponível em: <<http://publications.iom.int/books/fatal-journeys-volume-2-identification-and-tracing-dead-and-missing-migrants>>.

³⁰ Ibid.

³¹ Há que se destacar que mesmo o direito dos refugiados vem se enfraquecendo com uma atuação inconsequente e não comprometida dos Estados com o tema.

importantes, fundamentais para proteger as pessoas, mas, dentro da realidade contemporânea, ele é visivelmente insuficiente para responder a questão migratória, sendo necessários instrumentos específicos.

7. A Incorporação da OIM ao sistema ONU

A OIM recebeu o *status* de Observador Permanente na Assembleia Geral da ONU em 1992³². O acordo de cooperação entre as duas organizações foi assinado em 1996. Desde então, a OIM é capaz de contribuir para o debate amplo e profundo sobre a temática da mobilidade humana.

Apesar dessa parceria junto à ONU, a OIM que hoje conta com 165 Estados membros, com sua inserção de forma plena no sistema ONU, poderia fortalecer seu papel de promover a segurança, ordenamento e gerenciamento das migrações globalmente. Nesse sentido, a decisão da Assembleia Geral da ONU de 25/07/2016 foi histórica, pois sedimentou o caminho para que a OIM e a ONU assinem o acordo para a definição das atribuições e formas de atuação.

Vale destacar que a OIM é uma organização com quase 10 mil funcionários, mais de 60 anos de atuação e que só em 2015 atendeu a 20 milhões de imigrantes. Martin, ao analisar no passado próximo a possibilidade da OIM ser inserida no sistema ONU, destacou que a Organização se tornaria um ponto focal nos processos de cooperação e ainda serviria para auxiliar o ACNUR³³.

³² INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *About us*. Documento online. s/d. Disponível em: <<https://unobserver.iom.int/about-us>>.

³³ MARTIN, S. *Global Future of Governance. International Organization for Migration Should Join the UN Responding to: Head of U.N. Refugee Agency Calls for Greater Multilateral Cooperation on Migration*, 2015. Disponível em: <<https://globalfutures.georgetown.edu/responses/international-organization-for-migration-should-join-the-un>>.

Ainda, segundo Martin, existiriam três grandes desafios que deveriam ser superados pela OIM, no propósito de se inserir no Sistema ONU, a serem solucionados no acordo firmado entre as partes:

- a) o primeiro seria a ausência de normas claras sobre o desempenho de suas ações em prol dos imigrantes, já que não há um mandato legal que legitime seu propósito de proteger os direitos dos migrantes, como ocorre, por exemplo, com o ACNUR;
- b) o segundo desafio seria a forma como a OIM recebe recursos dos Estados, já que parte considerável do orçamento da instituição vem de doações voluntárias, que servem para ações específicas, relacionadas a emergências humanitárias. Desse modo, as atividades com foco no desenvolvimento, gerenciamento e monitoramento das políticas migratórias ficam em segundo plano na destinação do orçamento;
- c) o terceiro desafio seria o fato de que, apesar de a organização ser frequentemente descrita como eficiente e com rápida capacidade de resposta às necessidades estatais, há fortes críticas da sociedade civil que interpretam as ações da OIM como se estas tivessem como prioridade atender às necessidades estatais, mais do que os direitos dos imigrantes. Desse modo, o desafio seria administrar melhor as duas responsabilidades: com relação aos Estado e aos migrantes, de modo a atender efetivamente às duas demandas³⁴.

Apesar das dificuldades apontadas por Martin, não restam dúvidas sobre o impacto positivo que tal medida deve alcançar no sentido de levar o debate no reforço de um sistema protetivo e de governança das migrações, fato

³⁴ Ibid.

fundamental frente ao quadro de intensa mobilidade que o século XXI demonstra até agora.

Conclusão

Apesar da proteção jurídica ter aumentado, a própria tentativa de incorporação da OIM ao sistema ONU demonstra, de fato, a impossibilidade de muitos migrantes internacionais encontrarem alguma forma de proteção quando estão fora de seus países. Para tentar solucionar essa questão, é necessário o fortalecimento de Organismos Internacionais que atuam na causa, como é o caso da OIM, por isso a importância de sua inserção na ONU. Um trabalho conjunto entre a OIM e o ACNUR possibilitaria, não só um fortalecimento de sistema de apoio que ultrapassem o sistema consular, mas poderia, por exemplo, melhorar o gerenciamento dos fluxos migratórios³⁵.

Cada agência seria responsável por um grupo migratório distinto, seguindo a lógica de migrantes voluntários sob os auspícios da OIM e migrantes forçados sob a tutela do ACNUR. No entanto, seria o estabelecimento de uma percepção holística sobre o problema, de modo a compreender a fluidez na definição de quem é forçado ou voluntário que permitiria um desenvolvimento pleno da proteção aos migrantes. O trabalho em equipe, desse modo, evitaria que certos fluxos migratórios, de larga escala, e mais complexos não fossem respondidos de forma adequada.

Uma regulação mais ampla e coerente por parte da ONU sobre o tema é de fundamental importância pois além do crescimento do volume de pessoas nessa situação, há, também, o aumento do número de Estados envolvi-

³⁵ Ibid.

dos. Percebe-se hoje uma enorme diversidade de motivos para se migrar. Isso gera muitas implicações sociais, tanto na origem, como no destino e no trânsito, afetando diretamente toda a sociedade global.

Referências

ALVES, L. A. *O processo de securitização e despolitização do imigrante: a política migratória italiana nos anos 1990-2000*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/ PUC-SP/ UNICAMP, 2015.

FIGUEIREDO, J. M. *Fluxos Migratórios e Cooperação para o Desenvolvimento: Realidades Compatíveis no Contexto Europeu?*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, 2005.

GUILD, E. *Security and Migration in the 21st Century*. New Jersey: Polity Press, 2009.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Fatal Journeys- Volume 2: Identification and tracing of dead and missing migrants*, 2016.

_____. *Global Migration Trends Factsheet*, 2015.

JAROCHINSKI SILVA, J. C. *A Imigração Ilegal e o Direito Internacional*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica de Santos, 2009.

JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

MARTIN, S. *Global Future of Governance. International Organization for Migration Should Join the UN Responding to: Head of U.N. Refugee Agency Calls for Greater Multilateral Cooperation on Migration*, 2015.

MEDEIROS, A. L. D.; MATTAR, L. D.; GONÇALVES, T. A. Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias. In: PIOVESAN, Flávia. (Org.). *Código de direito internacional dos direitos humanos anotado*. São Paulo: DPJ Editora. p. 384-420, 2008.

MIGGIANO, L. *States of exception: securitisation and irregular migration in the Mediterranean*, 2009.

TIBURCIO, C. *The Human Rights of Aliens Under International and Comparative Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends – Forced Displacement in 2015*, 2016.

Uma análise da proteção internacional aos refugiados no âmbito da ONU

Gustavo da Frota Simões*

Introdução

A definição do que vem a ser refugiado, segundo a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, ou simplesmente Convenção de 51, é a de qualquer pessoa que

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontre fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Pessoas nessa condição consubstanciam a maior evidência da vulnerabilidade e das violações dos direitos humanos. Mesmo reconhecendo a existência de correlação entre os instrumentos jurídicos do regime¹ internacional

* Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Pesquisador-visitante no *Center for Refugee Studies da York University*, em Toronto, Canadá durante o ano de 2015. Consultor do PNUD/MJ na temática de promoção de direitos de migrantes e refugiados, em 2013. Doutorando em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) na Universidade de Brasília (UnB) com o tema de integração de refugiados colombianos no Brasil e no Canadá.

¹ O conceito de regime aplicado nesse trabalho é o apresentado por Krasner que define “Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-tema”. Cf. KRASNER, S. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista Sociologia Política*, v. 20, n. 42, 2012.

de refugiados e do regime internacional dos direitos humanos, a questão dos refugiados não se limita à discussão de seus aspectos legais e humanitários, mas vai além e se consolida em um desafio à cooperação internacional².

Betts ao examinar as condições sob as quais se efetivam a cooperação internacional no regime de refúgio, concluiu pela sua importância substantiva, porém negligenciada³.

Em geral, as abordagens e análises sobre a questão do refúgio internacional tocam levemente em temas da cooperação internacional, globalização, direitos humanos, organismos internacionais, complexidade dos regimes, papel de atores não governamentais, relações Norte-Sul e segurança⁴.

É sob esse aspecto, do crescente número de refugiados e deslocados internos, que o deslocamento forçado de pessoas assume proporções preocupantes na atualidade. A Organização das Nações Unidas (ONU) registrou 65,3 milhões de pessoas nessas condições⁵ no final de 2015. Este número representa cerca de 6 milhões a mais de pessoas do que o ano anterior e estabelece que “uma em cada cento e treze pessoas no planeta é solicitante de refúgio, deslocada interna ou refugiada”.

É o maior quantitativo de pessoas deslocadas desde o fim da Segunda Guerra Mundial e segundo o ACNUR, cerca de 86% dos refugiados encontram-se em países em

² BETTS, A.; LOESCHER, G. *Refugees in international relations*. New York: Oxford, 2011. p. 1.

³ BETTS, A. *International cooperation in the refugee regime*. New York: Oxford, 2011. p. 76.

⁴ BETTS, A., LOESCHER, G. Op. cit., p. 3.

⁵ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, 2016.

desenvolvimento com pouca ou nenhuma estrutura para acolhê-los e integrá-los na sociedade⁶.

Após observar tais dados, pode-se afirmar que a problemática dos refugiados tornou-se imediata e relevante, assumindo altos níveis de gravidade nos tempos atuais.

A exemplo da atual situação dicotômica que se apresenta na Europa que adota medidas que situam os refugiados como ameaça à segurança nacional, ao mesmo tempo em que renasce, um nacionalismo exacerbado em suas capitais. Tal atuação vem comprometendo o Acordo de Schengen⁷ que eliminou o controle alfandegário e de imigração nas fronteiras internas do continente, considerado um marco da integração europeia.

Em contraponto, no Brasil, o que prevalece, para a maioria de seus cidadãos, é o desconhecimento⁸ das ações de acolhida e de suporte aos refugiados no país, em especial do arranjo adotado pelos órgãos públicos para atuar no nível local com municípios e estados da Federação; da possibilidade de participação da sociedade civil organizada e, ainda, da totalidade de recursos destinados à questão do refúgio, além das condições de vida dessas pessoas no país de acolhida e de suas percepções quanto à eficácia do suporte que lhes é oferecido.

⁶ UNITED NATIONS HIGHT COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Statistical Yearbook*, 2014. p. 9.

⁷ O Acordo de Schengen é uma convenção entre países europeus sobre uma política de abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países signatários.

⁸ SPRANDEL, M. A.; MILESI, R. O acolhimento a refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões. In: MILESI, R. (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH/Loyola, 2003. p. 113-134

Como grande parte da população brasileira, segundo Haydu “[...] não sabe ao certo quem é um refugiado e com frequência os reconhece como fugitivos da justiça, tornando a integração na sociedade e no mercado de trabalho ainda mais difícil”⁹.

Pela relevância do tema nos tempos atuais, consubstanciado pelas grandes ondas de migrantes forçados e refugiados em todos os cantos do mundo e, por vezes, o pouco conhecimento da figura do refugiado, ou dos principais instrumentos de proteção, este trabalho tem como objetivo analisar o instituto do refúgio, sobretudo, a partir da atuação internacional exercida pelo regime de proteção ao refugiado da ONU.

Para isso, o trabalho constará de duas seções, além desta Introdução, onde serão caracterizados os vários aspectos conceituais, históricos e factuais da proteção da ONU aos refugiados.

Em primeiro lugar, serão apresentadas as principais conceituações acerca de refugiados, asilados, “refugiados ambientais” e deslocados internos em uma abordagem que possibilite o entendimento da pluralidade de perfis associados ao refúgio, além de evidenciar o desafio atual de proteção à vida do deslocado forçado e compreender o papel da ONU na questão.

A segunda seção descreverá as normativas que asseguram o marco legal do amparo internacional ao refugiado a partir da criação do ACNUR, em meados do século XX. São as regras atuais do jogo que, por sua natureza, delimitam o espaço de governabilidade dos refugiados

⁹ HAYDU, M. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 143.

e dos atores humanitários responsáveis pela proteção à vida e à dignidade dessas pessoas.

Apresentará, ainda, a configuração do ACNUR e seu mandato, destacando o papel da ONU nesse regime internacional de proteção, aspectos práticos do trabalho humanitário da ONU no tocante aos refugiados e os principais desafios dessa atuação nos dias atuais.

Finalmente, à guisa de conclusão, o estudo explicita algumas das questões atuais e perspectivas da proteção internacional de refugiados no mundo, além de fazer um balanço da atuação da ONU nesse regime que vem ganhando importância, sobretudo, por conta do aumento dos deslocados nos últimos anos.

1. Asilados, Apátridas, Refugiados Ambientais e Deslocados Internos: Conceitos Básicos

Nessa seção serão descritos alguns conceitos-chave para o entendimento do refúgio como um fenômeno social dentro do campo, diferenciando-o de outras figuras próximas como migrantes, asilados e “refugiados ambientais”. Constantemente, se percebe uma confusão desses conceitos por parte do leitor não-especializado, a qual também é reproduzida livremente em matérias de jornais e revistas, a partir de abordagens superficiais do tema nos mais diferenciados veículos de comunicação. Além disso, essa conceituação é importante para compreender o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) em um cenário no qual as figuras migratórias se confundem¹⁰.

¹⁰ Sobre os fluxos migratórios mistos cf. SILVA, João Carlos Jarochinski. Uma Análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

1.1 Asilo Político e Refúgio: Principais distinções

O conceito de asilo foi desenvolvido na América Latina. As discussões sobre o tema tiveram início com o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu de 1889, no qual reservou um capítulo próprio para o conceito, sendo a partir de então recepcionado em várias convenções¹¹ sobre o tema.

Entre as diversas definições foi escolhida a de Francisco Rezek (2010), que define o asilo político como:

[...] o acolhimento, pelo Estado, de estrangeiro perseguido alhures – geralmente, mas não necessariamente, em seu próprio país patrial – por causa de dissidência política, de delitos de opinião, ou por crimes que, relacionados com a segurança do Estado, não configuram quebra do direito penal comum¹².

O autor classifica como territorial - “a forma perfeita e acabada” e diplomático - “uma forma provisória” da concessão. O asilo diplomático só é praticado regularmente na América Latina caracterizando-se, segundo Rezek, “pela renúncia da competência que o Estado exerce sobre seu território ao conceder extraterritorialidade ao terreno em que fica a embaixada”¹³.

¹¹ Convenção sobre asilo assinada na VI Conferência Pan-americana de Havana, em 1928; Convenção sobre asilo político da VII Conferência Internacional Americana de Montevideu, em 1933; Tratado sobre asilo e refúgio político de Montevideu, em 1939; e Convenção sobre Asilo Diplomático da X Conferência Interamericana de Caracas, em 1954.

¹² REZEK, F. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 10. ed. Editora Saraiva: São Paulo, 2010. p. 215.

¹³ Ibid, p. 216.

O conceito de refúgio, por outro lado, foi definido em diversos tratados, primeiramente no documento da Convenção de 51. A Convenção define que todo refugiado é uma pessoa que “temendo ser perseguida por motivos - de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que por isso não pode ou não quer, se valer da proteção desse país. A Convenção ainda destaca que caso não haja uma nacionalidade, esse conceito se expande para “pessoas que se encontram fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou não quer, devido ao referido temor, voltar a ele”.

Em ambos os institutos jurídicos, seja a Convenção de 51, ou o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideu de 1889, prevalecem, em destaque, o objetivo de proteção de indivíduos estrangeiros, o acolhimento e o respeito aos direitos humanos, mantendo o seu caráter humanitário.

Diferença fundamental entre esses institutos jurídicos, de proteção da vida humana, diz respeito ao motivo da perseguição: para fins de obtenção do asilo, basta o solicitante caracterizar a perseguição em si; enquanto para a obtenção do refúgio, há o “bem fundado temor”, neste último a perseguição *per se* não precisa ter sido materializada.

No âmbito do refúgio existe um órgão que fiscaliza o reconhecimento da condição de refugiado e a proteção das pessoas acolhidas, qual seja, o ACNUR. Já para conceder o asilo, não existe um órgão incumbido de fiscalizar a concessão ou não dessa proteção.

Por fim, a declaração de refúgio acarreta obrigações ao Estado de acolhida. Com isso, aqueles países que concedem refúgio devem dispor de políticas de integração local para todos e qualquer indivíduo que obtiver esse *sta-*

tus. No asilo político, a decisão de concessão não acarreta obrigações para o Estado concedente.

1.2 Refugiados Ambientais e Deslocados Internos

Situações contemporâneas estão dificultando a aplicação dos termos da Convenção de 51 e do Protocolo de 1967. Rocha e Moreira¹⁴ destacam a crescente complexidade dos conflitos que confundem as dimensões nacional e internacional e evidenciam um grande problema da atualidade: a diferenciação entre deslocados internos e refugiados.

Essa mesma Convenção de 51, afirmam as autoras: “[...] não contempla as pessoas que se deslocam em função de catástrofes naturais, nem de fatores econômicos, considerando apenas aqueles que fogem motivados por questões políticas”¹⁵.

A expressão “refugiado ambiental” foi popularizada em texto de 1985 e passou a se referir as pessoas que fugiram de suas habitações em decorrência de mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou insustentáveis¹⁶.

Entretanto, como a figura do “refugiado ambiental” ainda não é reconhecida no âmbito legal do regime de proteção internacional, para esses casos, foi adotado o termo “deslocado interno”, que tem amparo no Tratado dos Direitos Humanos. Os deslocados internos são fugitivos

¹⁴ ROCHA, R.R., MOREIRA, J.B. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista Sociologia Política*, v. 18, n 37, p 17-30, out 2010.

¹⁵ *Ibid*, p.22.

¹⁶ SOUZA, J.C. de. Um ensaio sobre a problemática dos deslocados ambientais: a perspectiva legal, social e econômica. *Veredas do Direito*, v.7. n. 13-14. p 57-73, janeiro- dezembro 2010, p. 62.

dentro de seus próprios países que não asseguram direitos básicos e de proteção a esses cidadãos.

Face à magnitude do problema e ao seu entendimento de que os deslocados internos não devem ser considerados refugiados, a ONU criou a figura do representante do Secretário-Geral para Direitos Humanos dos deslocados internos que, em relatório de 1998, assim conceituou os deslocados internos:

[...] as pessoas ou grupos de pessoas que se viram forçadas ou obrigadas a escapar ou fugir de seu lar ou de seu lugar de residência habitual, especialmente em função ou para evitar os efeitos de um conflito armado, de situações de violência generalizada, de violações de direitos humanos ou de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano e que não tenham cruzado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida¹⁷.

Apesar dessa nova configuração buscar assegurar a proteção dessas pessoas, a sensação de segurança dos deslocados internos está longe de ser satisfatória. Pois, em caso de violação generalizada de direitos humanos, a proteção das pessoas não pode ser considerada adequada, tendo em vista que as mesmas se encontram dentro do território em que está ocorrendo essa violação.

Diante desse dilema, o ACNUR tem trabalhado para minimizar o sofrimento dessas pessoas. Nesse sentido, no âmbito do mandato que lhe foi concedido, o ACNUR estabeleceu quatro requisitos para sua atuação junto aos deslocados internos: 1) deve haver consenso do Estado no qual eles

¹⁷ Cf. Relatório do representante do SG da ONU para direitos humanos dos deslocados internos E/CN.4/1998/53 Add. 2 de 11.02.1998.

se encontram; 2) deve existir uma solicitação da ONU; 3) o acesso às populações deve ser livre, e 4) a opção por buscar refúgio em outro Estado deve continuar existindo¹⁸.

Apesar de todos os esforços, o ACNUR ainda possui poucos recursos nessa área e tem apresentado um escopo de mandato cada vez mais amplo no âmbito da proteção de refugiados e deslocados. Na próxima seção, discutiremos um pouco da gênese da proteção internacional dos refugiados e os principais instrumentos normativos já mencionados até aqui, como a Convenção de 51 e o Protocolo de 1967.

2. A Proteção Internacional Dos Refugiados No Âmbito da ONU

A proteção das pessoas que se submeteram à ‘emi-gração’ forçada de seu país de origem, remonta ao século XV com o deslocamento de judeus da península ibérica¹⁹. Não obstante, essa proteção só se deu, juridicamente, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com o deslocamento massivo de populações da Europa em virtude do conflito mundial.

Em verdade, o refúgio enquanto instituto jurídico global nasceu na década de 1920, no seio da Liga das Nações²⁰. Não se trata, portanto, de figura surgida recentemente na problemática jurídico-internacional; é um tema antigo e foi

¹⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR*, 2007.

¹⁹ JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 23.

²⁰ ANDRADE, J. H. F.. O direito internacional dos refugiados em perspectiva histórica. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Orgs.). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Edusp, 1999. p. 78.

tratado desde a Antiguidade com regras de proteção às violências e perseguições religiosas que prevaleciam à época.

Com a criação do sistema diplomático e de embaixadas, o refúgio passou a ser assunto de Estado e face à ampliação dos problemas populacionais e de criminalidade afirmou a necessidade da cooperação internacional²¹.

Em meados do século XX, diversos Estados participantes do sistema internacional passaram a se preocupar

[...] com a estabilidade da Europa e com uma solução humanitária para as cerca de 40 milhões de pessoas deslocadas de seu local de origem pelos regimes totalitários que se implantaram na Europa, na primeira metade do século XX, e pela II Guerra Mundial”²².

e a situação desses deslocados

[...] converteu-se em uma questão política da maior importância em um momento no qual Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS) lutavam para consolidar suas posições como superpotências e expandir suas esferas de influência²³.

Nesse contexto, a ONU desempenhou um papel fundamental e instituiu o ACNUR em 1950, iniciativa que “inaugurou uma nova fase na proteção internacional dos refugiados”²⁴.

²¹ BARRETO, L.P.T.F. A lei brasileira de refúgio: sua história. In: ACNUR; CONARE. Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas, Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 12.

²² HOBBSBAWM, E. *A Era dos Extremos: O Breve Século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 238.

²³ ROCHA, R.R., MOREIRA, J.B. Op. cit., p. 17.

²⁴ JUBILUT, L. L., Op. cit., p. 27.

Os principais documentos jurídicos do refúgio no âmbito da ONU são a Convenção de 51²⁵; o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967²⁶, as diferentes resoluções aprovadas pela Assembleia Geral da ONU que aumentaram o papel do ACNUR. Falaremos da Convenção de 51 e do Protocolo de 1967 que amplia o escopo do conceito de refugiado.

2.1 A Convenção de 51

A ONU empenhou-se entre 1947-1950 na formulação de um instrumento internacional de proteção aos refugiados que veio a ser discutido por ocasião da Conferência de Plenipotenciários em Genebra e resultou na Convenção de 51.

Frente aos argumentos dos representantes da França, dos Estados Unidos, da Itália e da Austrália, entre outros de que não reuniam condições financeiras para suportar uma Convenção geral, prevaleceu uma definição geral de refugiado limitada regionalmente ao continente europeu e temporalmente ao ano de 51.

A Convenção foi adotada em 28 de julho de 51 e assinada por 12 países²⁷ em meio à crença de que se tratava de um problema temporário do continente europeu e que não deveria lidar com movimentos de refugiados em larga escala.

²⁵ Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução nº 429 (V) da assembleia Geral das Nações Unidas de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954; assinada pelo Brasil em 15 de julho de 1952 e ratificada em 15 de novembro de 1960, foi oficializada no ordenamento jurídico pátrio mediante a publicação do Decreto nº 50.215 de 28 de janeiro de 1961.

²⁶ Protocolo de Nova York, de 31 de janeiro de 1967, adicional à Convenção de 51. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967.

²⁷ Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Holanda, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça (Cf. dados do ACNUR).

Assim, os princípios da proteção moderna tiveram início com a Convenção de 51, que passou a conceituar ‘refugiado’, em seu artigo 1º, como qualquer pessoa que:

[...] “receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude do dito receio, não queira pedir a proteção daquele país.

Essa Convenção, no entanto, restringiu a aplicação do conceito àquele que havia sido perseguido ou deslocado, esse destaque se deu “em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”, quando se criou as chamadas reservas temporal e geográfica. Essas reservas foram excluídas a partir do Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados²⁸.

A Convenção de 51 estabeleceu o princípio de *non-refoulement* (conforme Seção X), que constituiu a base do regime concebido pela ONU, no qual proibia os Estados a devolverem os estrangeiros para a fronteira de seus países de origem, porém, tal princípio não instituiu a obrigação dos Estados de receberem refugiados.

Desse modo, fica clara a intenção dos países da ONU de só caracterizar (como refugiado) aqueles que ainda sofriam perseguições pelos países socialistas ou aqueles que foram forçados a fugir durante as perseguições dos fascistas e nazistas na Europa das décadas de 1930/1940.

²⁸ A Convenção de 51 só foi recepcionada em nosso ordenamento jurídico pelo Decreto-Legislativo 11, de 7 de junho de 1960, e promulgada pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Entretanto, o país só recepcionou o Protocolo de 1967 com o Decreto 99.757, de 3 de dezembro de 1990, quando retirou as reservas anteriores.

Com o passar do tempo e o surgimento de novas perseguições no mundo, os países começaram a perceber as reservas temporal e geográfica como impeditivas de uma ampla proteção aos refugiados. Nesse sentido, em 1966, foi enviado à Assembleia Geral um Protocolo Relativo à Convenção que visava eliminar essas barreiras que discutiremos a seguir.

Paralelamente ao sistema global de proteção aos refugiados, algumas regiões do globo adotaram instrumentos jurídicos para as suas especificidades como é o caso, por exemplo, da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, adotada em 1969 pela então Organização da Unidade Africana (OUA), hoje União Africana (UA).

2.2 Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967

As guerras de independência de colônias africanas originaram grandes fluxos de refugiados na década de 1960, chegando a mais de meio milhão em 1965 e praticamente dobrando esse número ao final da década²⁹.

Frente a essa dimensão do número de refugiados, tornou-se impraticável a aplicação de qualquer avaliação individual pelo ACNUR do ‘fundado temor de perseguição’ estabelecido na Convenção de 51³⁰.

Surge, então, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados que foi submetido à Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1966 e assinado pelo Presidente da Assembleia-Geral e pelo Secretário-Geral em 31 de janeiro de 1967. Com a adoção desse Protocolo, extinguiu-se a reserva temporal, cabendo aos Estados aderirem ao novo instrumento,

²⁹ ANDRADE, J. H. F. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

³⁰ Ibid, p. 8.

independentemente de terem assinado ou ratificado a convenção, estabelecendo-se em seu artigo 1º que:

“(1) Os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados tal como a seguir definidos.

(2) Para os efeitos do presente Protocolo, o termo ‘refugiado’ deverá, exceto em relação à aplicação do parágrafo 3 deste artigo, significar qualquer pessoa que caiba na definição do artigo 1, como se fossem omitidas as palavras ‘como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951’ e as palavras ‘como resultado de tais acontecimentos’ no artigo 1-A (2).

(3) O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem qualquer limitação geográfica, com exceção de que as declarações existentes feitas por Estados já partes da convenção de acordo com o artigo 1-B (1) (a) da Convenção deverão, salvo se alargadas nos termos do artigo 1-B (2) da mesma, ser aplicadas também sob o presente Protocolo”.

Apesar de eliminar as reservas, a adoção do Protocolo de 1967 não suscitou debates no tocante à ampliação do conceito de refugiado. Segundo Jubilut (2007), “tal fato se deveu ao medo dos Estados envolvidos de uma ampliação do número de refugiados, o que não atendia aos seus interesses na época”³¹.

Esses dois tratados formam a base do Direito Internacional dos Refugiados no âmbito global, a instituição responsável por fiscalizar e implementar esses tratados é o ACNUR do qual falaremos mais na seção seguinte que

³¹ JUBILUT, L. L. Op. cit., p. 88.

procura descrever a atuação institucional da ONU com relação ao regime dos refugiados.

2.3 O Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR)

Criado inicialmente como órgão subsidiário da ONU em dezembro de 1950, o ACNUR recebeu um mandato inicial de 3 (três) anos e deveria ter sido extinto em 1953. No entanto, a Assembleia-Geral decidiu estender seu mandato a cada cinco anos, e mais recentemente por tempo indeterminado até que a questão dos refugiados finde.

Por um lado, a Europa Ocidental defendia uma agência forte e independente, enquanto os Estados Unidos propunham um organismo temporário, de baixo custo e que não pudesse angariar fundos³².

A ONU atribuiu ao ACNUR o mandato de conduzir e coordenar ações internacionais para proteção dos refugiados e a busca por soluções duradouras para seus problemas³³. Desse arranjo institucional resultou que a receita do ACNUR advém de contribuições voluntárias de governos, organizações intergovernamentais, empresas e particulares.

A ONU participa financiando 3% do orçamento do ACNUR³⁴, ou seja, o Alto Comissariado depende das doações de Estados ricos e “enfrenta dificuldades políticas para fazer valer o seu propósito humanitário”³⁵.

Desse modo, observa-se que o ACNUR, desde seu início, convive com financiamentos insuficientes para o

³² ROCHA, R.R., MOREIRA, J.B. Op. cit., p. 22

³³ Para maiores informações sobre o ACNUR-Brasil cf.: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>>.

³⁴ ALTO COMISARIADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS *Los refugiados en cifras*, 2006. p. 10.

³⁵ ROCHA, R.R., MOREIRA, J.B. Op. cit., p. 28.

desempenho de suas atribuições de proteção dos refugiados, o que amplia o seu desafio da sua competência fiscalizatória e protetiva.

Sob esse aspecto é válido afirmar que o papel do ACNUR evidencia-se pela proteção jurídica, assistência material aos solicitantes de refúgio e aos refugiados, além de supervisionar o cumprimento da Convenção 51 e do Protocolo de 1967. O Alto Comissariado ampliou sua atuação mediante a inclusão

[...] de outras pessoas como alvos de suas ações, passando a atuar nos países de origem dos refugiados com um duplo objetivo: favorecer a repatriação voluntária de refugiados em condições dignas e seguras e promover o respeito aos direitos humanos naqueles países, como meio de prevenção ao aumento do número de refugiados³⁶.

Na busca de soluções definitivas para os refugiados, o ACNUR desenvolveu programas de reassentamento, repatriação e de integração local. O reassentamento se aplica quando o país que acolheu o refugiado não proporciona as condições adequadas de segurança e de infraestrutura; o repatriamento ocorre quando a situação de ameaça a sua vida cessou em seu país de origem e a integração local se aplica como alternativa à impossibilidade de repatriamento.

Atualmente, existem 65,3 milhões de pessoas sob o mandato do ACNUR que foi ampliado nos últimos anos. Ao mesmo tempo, a fonte de recursos e de manutenção da agência encontram-se assentadas em fórmulas desenvolvidas durante sua criação na época da Guerra Fria. Nessa época, além da possibilidade de ser algo transitório, o AC-

³⁶ SOUZA, J.C. Op. cit., p.63.

NUR abrangia um número menor de responsabilidades e, nos dias de hoje, de pessoas sob os seus cuidados.

2.4 A atuação da ONU no trabalho humanitário aos refugiados

A ONU atua no suporte aos refugiados principalmente em seis áreas estratégicas. O trabalho humanitário da ONU e do ACNUR pode ser dividido em: proteção, abrigo, *advocacy*, saúde, salvaguarda aos indivíduos e planejamento e ação em períodos de crise.

Em relação à proteção, o ACNUR desenvolve uma série de ações visando resguardar os direitos básicos de indivíduos deslocados e dos apátridas. Uma das principais funções do ACNUR é garantir que indivíduos que merecem a proteção internacional que não sejam devolvidos aos países onde eles enfrentaram perseguição. Conforme mencionado, o princípio do *non-refoulement* constitui um dos pilares da proteção aos indivíduos sob o mandato da agência da ONU para refugiados.

Um aspecto interessante no tocante à proteção foi a chamada *Convention Plus*. A *Convention Plus* tem como objetivo “melhorar a proteção ao refugiado em todo o mundo e facilitar resoluções dos problemas dos refugiados por meio de acordos multilaterais especiais”³⁷.

Esse documento reafirma a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 como as pedras fundamentais do instituto jurídico do refúgio e enaltece sua importância atual e histórica. No entanto, a realidade internacional não é a mesma do período pós-guerra, tampouco é semelhante à da dé-

³⁷ Disponível em:

<<http://www.unhcr.org/protection/convention/403b30684/convention-plus-glance-june-2005.html>>.

cada de 1960. Por esse motivo, a *Convention Plus* procura justamente adicionar (*Plus*) acordos multilaterais especiais para fortalecer e complementar a proteção iniciada com a Convenção de 51.

Os acordos multilaterais especiais focam em algumas áreas consideradas estratégicas como o reassentamento, o enfoque mais efetivo no auxílio ao desenvolvimento de soluções duradouras e clarificação das responsabilidades dos Estados em casos de movimento irregular secundário, “que vem a ser a mudança irregular de um refugiado do Estado que o acolheu para outro”³⁸.

Com relação ao abrigo, o ACNUR estabelece que “o abrigo é um mecanismo de sobrevivência vital em tempos de crise ou de deslocamentos”³⁹. Por esse motivo, a agência trabalha com o objetivo de fornecer abrigo e suporte às pessoas deslocadas. O ACNUR disponibiliza tendas, lençóis de plástico e cobertores, a fim de conceder um mínimo aspecto de casa aos deslocados. Esse abrigo é normalmente dividido em áreas urbanas e áreas rurais, frequentemente por meio de campos de refugiados.

O ACNUR estima que mais de 2,6 milhões⁴⁰ de pessoas vivam em campos de refugiados e muitos se encontram em situações prolongadas de deslocamento, vivendo nesses campos por anos e gerações. O ACNUR define como situação prolongada aqueles que vivam nesses campos por pelo menos cinco anos. O próprio órgão reconhece que os campos oferecem respostas rápidas para situações

³⁸ JUBILUT, L. L. Op. cit., p. 162.

³⁹ Disponível em: <<http://www.unhcr.org/shelter.html>>.

⁴⁰ Disponível em: <<http://www.unhcr.org/shelter.html>>.

emergenciais, mas a situação prolongada de acampamento gera, entre outras coisas, o isolamento e o aumento de vulnerabilidade de grupos sociais como as mulheres⁴¹.

Como terceiro eixo da atuação do ACNUR, podemos destacar o papel que essa agência faz na questão do *advocacy*⁴². A agência entende que o *advocacy* “é parte fundamental do trabalho do ACNUR e ajuda a transformar políticas e serviços que afetam os deslocados e apátridas em níveis regionais, nacionais e globais”⁴³.

De fato, grande parte das inovações e aumento da proteção aos refugiados no mundo se deve, em parte, ao trabalho exercido pelo *advocacy* do ACNUR ao influenciar governos, setores não-governamentais e atores-chave nas formulações de políticas públicas.

Como prioridades para o biênio 2016-2017, o ACNUR estabeleceu oito prioridades para o *advocacy* do órgão⁴⁴. Em primeiro lugar está o trabalho de influenciar governos e a sociedade em geral a fim de “garantir acesso à proteção territorial e aos procedimentos de refúgio, proteção contra o *refoulement* e a adoção de leis sobre nacionalidade que previnam e/ou reduzam a apatridia”⁴⁵.

A prioridade número dois é a de assegurar o registro, logo no nascimento e a identificação e documentos dos

⁴¹ HYNDMAN, J.; GILES, W. Waiting for what? The feminization of asylum in protracted situations. *Gender, Place & Culture*, v. 18, n. 3, p. 361-379, 2011.

⁴² Esse termo não apresenta uma tradução perfeita em português, motivo pelo qual optamos por deixar no original.

⁴³ Disponível em: <<http://www.unhcr.org/advocacy.html>>.

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/fundraising/564da0e30/unhcr-global-appeal-2016-2017-global-strategic-priorities-2016-2017.html>>.

⁴⁵ Ibid, p. 26.

refugiados e todos os deslocados forçados. Em terceiro, o ACNUR trabalha como prioridade na área de *advocacy* a busca pela redução de riscos às pessoas protegidas pela agência, em particular com relação à discriminação, violência sexual e de gênero e riscos específicos com relação às crianças refugiadas.

Como quarta e quinta prioridade, o ACNUR buscará diminuir a má nutrição, a mortalidade e o debilitamento das pessoas sob seu mandato, além de buscar parâmetros internacionais para moradia, energia doméstica, acesso à água e ao saneamento e condições básicas de higiene.

A sexta e a sétima prioridades para o biênio 2016-2017 dizem respeito ao empoderamento das pessoas sob o mandato do ACNUR. A agência buscará formas de incentivar a participação dessas pessoas em processos decisórios nacionais e locais que tenham como objetivo definir políticas públicas de seu interesse.

A oitava prioridade estabelecida pelo ACNUR com relação ao *advocacy* é expandir oportunidades para as soluções duradouras, especialmente para as pessoas vivendo em situações prolongadas de refúgio⁴⁶, como aquelas que se encontram em campos de refugiados há pelo menos cinco anos.

Juntamente com o abrigo, a proteção e o *advocacy*, o ACNUR também apresenta ações estratégicas com relação à saúde, salvaguarda aos indivíduos e planejamento e ação em períodos de crise. Vejamos essas áreas a seguir.

Uma das grandes preocupações do ACNUR logo após estabelecer a proteção é garantir que essas pessoas sob seu mandato tenham condições mínimas de saúde. Os

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/fundraising/564da0e30/unhcr-global-appeal-2016-2017-global-strategic-priorities-2016-2017.html>>.

cuidados à saúde dos indivíduos protegidos pela agência vão desde prevenção ao HIV, combate a doenças como malária, até segurança alimentar, saneamento e acesso a itens básicos de higiene⁴⁷.

O ACNUR estabelece que “todo refugiado deve ter acesso aos cuidados básicos de saúde, proteção, acesso a médicos e locais de tratamento de doenças”⁴⁸. Uma das grandes preocupações da agência é a de que “os refugiados e as pessoas que necessitam de proteção possam ter atendimentos médicos realizados por profissionais da área de saúde”. Segundo dados do órgão, em 2014, apenas 87% dos atendimentos foram realizados por profissionais capacitados⁴⁹.

A salvaguarda aos indivíduos significa uma atenção especial a determinados grupos em situação de perseguição. O ACNUR estabelece que a proteção aos direitos desses indivíduos é fundamental, especialmente em algumas situações específicas. Veremos mais detalhadamente essas situações na próxima seção, onde discutiremos os desafios do ACNUR em um mundo de contínuo aumento dos deslocados.

As ações em períodos de crise é a sexta área estratégica que o ACNUR apresenta propostas para a realização do seu trabalho humanitário. Agências de ajuda podem ter um impacto muito maior se o seu trabalho é realizado de forma organizada, coordenada e com o objetivo de diminuir o sofrimento das pessoas afetadas pela crise.

Cientes desse problema, a ONU estabeleceu em dezembro de 1991, por meio da Resolução 46/182 da Assembleia

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.unhcr.org/public-health.html>>.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Global Strategy Implementation Report, 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/livelihoods/5500592c9/2014-global-strategy-implementation-report.html>>.

Geral, a criação do *Inter-Agency Standing Committee (IASC)* com o propósito de coordenar as diversas ações humanitárias da Organização. O ACNUR atua em conformidade com as regras e procedimentos do IASC, mas estabelece alguns parâmetros e diretrizes específicas na coordenação de ações relativas aos refugiados, especialmente aproximando mais da abordagem por *clusters*⁵⁰ estabelecido pela ONU.

Com base nisso, a agência publicou o Modelo de Coordenação para Refugiados (*Refugee Coordination Model*) em 2013. Por meio desse documento, o ACNUR prevê um arranjo para “as ações de liderança, coordenação e entrega de operações envolvendo refugiados”⁵¹. Este documento é o principal na questão da coordenação de ações humanitárias envolvendo refugiados.

Na próxima seção, continuaremos discutindo a atuação da ONU no suporte e proteção aos refugiados, destacando alguns desafios dessa ação nos dias atuais, especialmente com relação a grupos em situação de vulnerabilidade.

2.5 Grupos em situação de vulnerabilidade em contextos de deslocamentos – Desafios da atuação do ACNUR

O trabalho humanitário desenvolvido pela ONU por meio de sua agência de refugiados, o ACNUR, enfrenta uma série de desafios com relação às desconfianças dos

⁵⁰ Sobre essa abordagem e como ela opera, cf. HUMPHRIES, V. Improving Humanitarian Coordination: Common Challenges and Lessons Learned from the Cluster Approach. *The Journal of Humanitarian Assistance*. Documento online, 2013. Disponível em: <<http://sites.tufts.edu/jha/archives/1976>>.

⁵¹ Cf o Refugee Coordination Model do ACNUR. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/excom/icm/53679e2c9/unhcr-refugee-coordination-model.html>>.

governos, pouco interesse dos Estados em receber os refugiados, além de questões relativas a contribuição dos principais atores estatais. De fato, o sistema de proteção aos refugiados foi construído nos anos 1950 com base no princípio do *burden sharing*, ou da divisão do fardo.

Esses desafios são somados quando os refugiados pertencem a grupos em situação de vulnerabilidade, como é o caso das mulheres, das crianças e jovens, das minorias étnicas, de idosos, de pessoas com deficiências físicas e/ou mentais e de grupos LGBTI. Nessa seção, discutiremos alguns dos aspectos relacionados à proteção das mulheres e das crianças e jovens no sistema de proteção da ONU para os refugiados.

Em algumas sociedades, as mulheres ainda enfrentam uma série de discriminações e violências baseadas no gênero. Em situações de deslocamento, essas violências normalmente aumentam e a vulnerabilidade dessas pessoas deslocadas se soma a vulnerabilidade de gênero.

Segundo a diplomata da ONU Kyung-Wha Kang:

Enquanto comunidades inteiras sofrem o impacto dos conflitos armados, mulheres e meninas geralmente são as primeiras a perder seus direitos à educação, à participação política e as suas moradias, enquanto outras são violentadas brutalmente. A crise humanitária simplesmente acentua as diferenças de gênero⁵².

A preocupação com as mulheres refugiadas pode ser demonstrada desde o início da década de 1990 com a edição do documento EXCOM no. 64 (XLI) do Comitê

⁵² KANG, K.W. apud OBRADOVIC, M. *Protecting Female Refugees against Sexual and Gender-based Violence in Camps*, 2015. Disponível em: <<https://ourworld.unu.edu/en/protecting-female-refugees-against-sexual-and-gender-based-violence-in-camps>>.

Executivo do ACNUR que trata sobre “as mulheres refugiadas e a proteção internacional. Entre outras questões, o documento salienta a importância de reconhecer “as necessidades específicas das mulheres” e busca “proporcionar às mulheres refugiadas vítimas de abusos, serviços de assistência social específicos do sexo feminino [...]”⁵³.

O ACNUR atua no processo de conscientização dessa violência, como, por exemplo, a campanha realizada em Ruanda no ano de 2015, cujo objetivo era angariar fundos para uma conscientização da população do interior do país, assim como setores-chave da política nacional como a Polícia Nacional⁵⁴.

A agência para refugiados conta com uma participação de outras agências não-governamentais nessas campanhas, como o ocorrido durante a conscientização ocorrida na Venezuela em 2015 que contou com a participação da *Hebrew Immigrant Aid Society*⁵⁵.

Outro aspecto relevante que diz respeito, especialmente, à proteção das mulheres em contextos de deslocamentos forçados é o da saúde reprodutiva e sexual. Um dos maiores desafios para mulheres nessas situações é o de ter acesso a uma saúde sexual e reprodutiva de qualidade.

Nesse sentido, o ACNUR diagnosticou que um dos maiores problemas é “a falta de médicas mulheres e enfermeiras que podem atender e fornecer um atendimento às mulheres de natureza sexual e reprodutiva”⁵⁶. Na Etiópia

⁵³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. EXCOM No. 64 (XLI). Comitê Executivo, 1990.

⁵⁴ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. UNHCR Age, Gender and Diversity: Accountability Report, 2015. p. 19.

⁵⁵ Ibid, p. 18.

⁵⁶ Ibid.

houve um recrutamento de enfermeiras mulheres coordenado pelo ACNUR para o atendimento às refugiadas. Além disso, o ACNUR tem trabalhado para a inclusão de mulheres refugiadas e solicitantes de refúgio em programas nacionais de saúde que visem o bem-estar feminino. Isso ocorreu na Libéria, Ruanda e Uganda, por exemplo.

As crianças e jovens constituem outro grupo prioritário que merece cuidados especiais, especialmente em contextos de deslocamentos forçados. A ONU estabelece como criança qualquer indivíduo abaixo de 18 anos.

De acordo com essa definição, o ACNUR estima que mais da metade dos deslocados forçados sejam crianças⁵⁷. Algumas áreas são identificadas como problemáticas no tocante à proteção das crianças refugiadas: educação, proteção contra o abuso, crianças desacompanhadas e registro de nascimento.

Existem alguns documentos do Comitê Executivo que tratam desses assuntos, como, por exemplo, as EXCOM 47, 59 e 89. A EXCOM 47, de 1987, trata com grande preocupação da situação das crianças refugiadas. Além de situações sobre o *status* migratórios dessas crianças, uma das grandes preocupações foi a questão do estudo (ou falta deste). Segundo o documento, o ACNUR reafirmou o:

[...]direito fundamental da criança refugiada à educação e apelou a todos os Estados, a título individual e coletivo, para intensificarem os esforços em cooperação com o Alto Comissariado, para assegurar que todas as crianças refugiadas beneficiem da educação primária com uma qualidade satisfatória, que respeite a sua identidade cultural e que esteja orientada para a compreensão do país de asilo.

⁵⁷ Cf.: <<http://www.unhcr.org/children-49c3646c1e8.html>>.

Com relação à violência, existem diversas situações delicadas que o ACNUR deve enfrentar. Além das violências corriqueiras, sejam elas físicas, mentais ou sexuais, as crianças refugiadas sofrem de exploração no trabalho, casamentos forçados e negligência, em muitos casos. No Chade, 79 educadores foram treinados pela agência de refugiados para identificar possíveis vítimas de violência contra as crianças⁵⁸.

Outro fator agravante para a violência contra crianças é o fato desses menores estarem desacompanhados. Crianças separadas de seus pais ou desacompanhadas “tem maior chance de sofrer abusos, tráfico de pessoas, violência e exploração sexual”⁵⁹. Na Turquia, o ACNUR estabeleceu uma equipe especializada em proteger e acompanhar essas crianças separadas de seus pais e/ou responsáveis e realizou mais de 1.100 intervenções em crianças iraquianas desacompanhadas em território turco.

Por último, cabe destacar o papel da ONU para o registro de crianças refugiadas. Diversas crianças nascem em momentos de deslocamentos forçados, muitas passam anos em campos ou em outros países que seus direitos não são assegurados. Um destes direitos é o de registro civil. Essa falta de certidões de nascimento pode levar essas crianças a se tornarem apátridas.

Por esse motivo, o ACNUR desenvolveu uma série de atividades buscando conscientizar as autoridades locais com o objetivo de facilitar a obtenção de certidões de nascimento às crianças refugiadas. A principal dessas

⁵⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. UNHCR Age, Gender and Diversity: Accountability Report, 2015. p. 36.

⁵⁹ Ibid.

atividades foi o aconselhamento e a promoção à obtenção das certidões de crianças sírias nos países vizinhos como Egito, Turquia, Iraque, Jordânia e Líbano⁶⁰.

Conclusão

Os fluxos migratórios vêm aumentando nos últimos anos de maneira exponencial. Ao mesmo lado, o mundo encontra-se no maior fluxo de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial.

O sistema de proteção aos refugiados no âmbito da ONU foi criado com o propósito de atender às demandas específicas do período pós-guerra: um grande contingente de pessoas deslocadas na Europa por conta do conflito mundial. Além disso, esse regime teve por base uma noção de transitoriedade que não se concretizou.

A ONU não acompanhou como em outras áreas, as mudanças ocorridas no fenômeno das migrações forçadas. Por esse motivo, diversas ações do ACNUR podem ser entendidas como respostas às situações emergenciais, embora existam uma série de programas e campanhas de conscientização e de prevenção aos riscos e desafios que grupos em situação de vulnerabilidade enfrentam.

Mais do que apresentar essas dificuldades, o presente trabalho teve como objetivo identificar e conceituar precisamente figuras que se relacionam com o tema de refugiados, como asilados, deslocados internos e “refugiados ambientais”, estes últimos com escassos instrumentos de proteção, devido a não regulamentação.

Em seguida, a questão da proteção internacional aos refugiados foi discutida com a apresentação dos princi-

⁶⁰ Ibid.

pais instrumentos jurídicos de proteção aos refugiados, notadamente a Convenção de 51 e o Protocolo de 1967. Além disso, aspectos relevantes da gênese da proteção aos refugiados no âmbito da ONU foi levantado e discutido.

Por último, o trabalho focou sua atenção na atuação do ACNUR e como a forma com que o trabalho é desenvolvido com algumas populações específicas que tem sua vulnerabilidade exacerbada em períodos de deslocamentos forçados. A agência trabalha com recursos escassos e grandes dificuldades em encontrar “soluções duradouras” para os problemas enfrentados por essas pessoas.

O trabalho desenvolvido pela ONU por meio de sua agência de refugiados é a face mais visível do enfrentamento às dificuldades enfrentadas por pessoas em situação de deslocamento forçado. Como agência humanitária, não cabe ao órgão enfrentar as causas dos deslocamentos forçados, mas sim, atenuar o sofrimento das pessoas que vivem em situações precárias.

Embora seja possível criticar as diversas ações desenvolvidas pelo ACNUR, é importante salientar a falta de recursos que o órgão enfrenta desde a sua criação, assim como, em diversos momentos, a falta de apoio dos governos e os desafios que esse trabalho humanitário enfrenta, seja por barreiras econômicas, políticas ou culturais.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, esse capítulo buscou apresentar algumas das ações humanitárias desenvolvidas pela ONU no tocante ao trabalho com os refugiados. O assunto é extenso e abordagens mais focalizadas devem ser estimuladas, buscando cada vez mais um aperfeiçoamento do sistema.

Referências

ALTO COMISARIADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Los refugiados en cifras*, 2006.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Guia sobre o Direito Internacional Relativo aos Refugiados*, 2004.

ANDRADE, J.H.F. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____. O direito internacional dos refugiados em perspectiva histórica. In: AMARAL JÚNIOR, A.; PERRONE-MOISÉS, C. (Orgs.). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Edusp. p. 75-120, 1999.

_____. *A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas: sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BARRETO, L.P.T.F. A lei brasileira de refúgio: sua história. In: ACNUR; CONARE. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*, Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BETTS, A. *International cooperation in the refugee regime*. New York: Oxford, 2011.

BETTS, A.; LOESCHER, G. *Refugees in international relations*. New York: Oxford, 2011.

HAYDU, M. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, A. C.; RODRIGUES, G.; ALMEIDA, G. A. (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

HOBBSAWM, E. *A Era dos Extremos: O Breve Século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HYNDMAN, J.; GILES, W. Waiting for what? The feminization of asylum in protracted situations. *Gender, Place & Culture*, v. 18, n. 3, p. 361-379, 2011.

HUMPHRIES, V. Improving Humanitarian Coordination: Common Challenges and Lessons Learned from the Cluster Approach. *The Journal of Humanitarian Assistance*. Documento online, 2013.

KANG, K.W. apud OBRADOVIC, M. *Protecting Female Refugees against Sexual and Gender-based Violence in Camps*, 2015.

KRASNER, S. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista Sociologia Política*, v. 20, n. 42, 2012.

JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

REZEK, F. *Direito Internacional Público: curso elementar*. 10. ed. Editora Saraiva: São Paulo, 2010.

ROCHA, R. R.; MOREIRA, J.B. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista Sociologia Política*, v. 18, n 37, p. 17-30, out 2010.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Uma Análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

SOUZA, J.C. de. Um ensaio sobre a problemática dos deslocados ambientais: a perspectiva legal, social e econômica. *Veredas do Direito*, v. 7. n. 13-14, p. 57-73, janeiro-dezembro, 2010.

SPRANDEL, M. A.; MILESI, R. O acolhimento a refugiados no Brasil: histórico, dados e reflexões. In: MILESI, R. (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH/Loyola. p. 113-134, 2003.

UNITED NATIONS HIGHT COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends: Forced Displacement in 2015*, 2016.

_____. *Age, Gender and Diversity: Accountability Report*, 2015

_____. *Statistical Yearbook*, 2014.

_____. *Global Strategy Implementation Report*, 2014.

_____. *The Protection of Internally Displaced Persons and the Role of UNHCR*, 2007.

Os Direitos LGBTI na ONU: um silêncio que durou 63 anos

Patricia Gorisch*
Victor Mendes**

Introdução

O silêncio da Organização das Nações Unidas (ONU) com relação aos Direitos Humanos das pessoas lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersexos (LGBTI)¹, durou 63 longos anos. Formada por países de todas as partes do globo e de cultura diversa, a ONU ignorava as atrocidades que aconteciam com as pessoas LGBTI² – principalmente as transexuais e as travestis.

* Professora orientadora do projeto de pesquisa sobre Direitos Humanos LGBTI do Instituto de Pesquisa e Ciência Tecnológica (IPECI) da Universidade Católica de Santos. Presidente Nacional da Comissão de Direito Homoafetivo do Instituto Brasileiro de Direito de Família (IBDFAM). Doutoranda pela Universidade Católica de Santos.

** Graduando do curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos. Orientando do Projeto de Pesquisa sobre Direitos Humanos LGBTI do Instituto de Pesquisa e Ciência Tecnológica (IPECI) da Universidade Católica de Santos.

¹ Doravante referidos como “Direitos Humanos LGBTI”.

² Lésbica, portanto, é a mulher homossexual, que se relaciona física e/ou sexualmente com uma mulher. Gay é o homem homossexual, que se relaciona física e/ou sexualmente com um homem. Bissexual se relaciona física e/ou sexualmente com ambos os sexos, sem ser obrigatoriamente concomitante. Basicamente são pessoas que gostam de pessoas. Travestis são pessoas que se sentem impelidas a vestir-se com roupas do sexo oposto, o que lhe garante gratificação sexual. O travesti não sente repulsa pelo seu sexo de nascença, não deseja fazer a cirurgia de adequação, já que o que o excita é justamente a ambiguidade. CHAVES, Marianna. *Homoafetividade e Direito*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 38 e 45.

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos que estabelece, em seu primeiro artigo, que todo ser humano nasce livre em dignidade e em direitos. Coincidentemente, no mesmo ano, a Organização Mundial da Saúde, agência especializada em Saúde Coletiva subordinada à ONU, lança a sexta revisão da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde, denominado CID-6, este inclui pela primeira vez uma lista referencial de distúrbios mentais classificando *“homosexuality as a sexual deviation that was presumed to reflect an underlying personality disorder”*³, reconhecendo a homossexualidade como um “desvio de personalidade subjacente”, e, nesse sentido, como doença, até 1990, com a adoção da décima revisão da Classificação, o CID-10, que explicita que a Homossexualidade, em si mesma, não deve ser considerada um distúrbio.

Vários países no início da década de 90 começaram a articular uma declaração a respeito do tema, porém, as dificuldades de aprovação na Assembleia Geral da ONU eram enormes. Não se tratou, no âmbito da Organização, diretamente acerca dos Direitos Humanos LGBTI, evidenciando a pouca visibilidade do tema até mesmo nos fóruns internacionais, e, com isso, não se tratou com especificidade a respeito das violações e perseguições por conta de orientação sexual e identidade de gênero, reflexo de um período em que o assunto era silenciado por um tabu dominante entre os chefes de Estado e formuladores de política no sistema internacional, mas que hoje têm tomado um rumo relativamente positivo acerca do assunto.

³ WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Bull World Health Organ*, 2014. p. 672-679. Disponível em: <<http://www.who.int/bulletin/volumes/92/9/14135541.pdf>>.

Os países árabes – que ainda ignoram e rechaçam os direitos LGBTI, impediam que qualquer resolução protetiva com relação à orientação sexual e identidade de gênero fossem aprovadas na Assembleia Geral da ONU.

Foi o que ocorreu em 2008 quando uma declaração de apoio aos direitos LGBTI, iniciada pela Holanda e pela França com participação da União Europeia, foi apresentada à Assembleia Geral angariando o apoio formal de 66 Estados^{4,5}. A declaração foi oposta por uma contraproposta promovida pela Liga Árabe, assinada por 57 Estados^{6,7}.

Os argumentos contra a declaração inicial em apoio aos direitos LGBTI se fundaram na concepção de que a proposta estaria, em detrimento de outras violações direcionadas a outras minorias, privilegiando um grupo específico por conta de seu “interesse e comportamento sexual diferenciado”, partindo do não reconhecimento da noção de orientação sexual. Apesar da natureza não vinculativa da declaração, os Estados Unidos não a apoiam, evi-

⁴ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Statement on Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity*. 18 December 2008. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/49997ae312.html>>.

⁵ AMNESTY INTERNATIONAL. *UN: General Assembly statement affirms rights for all - 66 States condemn violations based on sexual orientation and gender identity*, 18 December 2008, IOR 40/024/2008. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/49997ae60.html>>.

⁶ HUMAN RIGHTS WATCH. *UN: General Assembly Statement Affirms Rights for All*. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2008/12/18/un-general-assembly-statement-affirms-rights-all>>.

⁷ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY: *70th and 71st plenary meeting - Morning Session*. Geneva: General Assembly Archives 2008, 2008. Disponível em: <<http://webcast.un.org/ramgen/ondemand/ga/63/2008/ga081218am.rm>>.

denciando a relevância das divergências internas à época. China e Rússia não apoiam a medida em contraste com a França e o Reino Unido, sendo os únicos membros do Conselho de Segurança a declararem apoio. O observador da Santa Sé não apoiou e criticou diretamente a medida⁸. Por conta da dissonância a respeito do assunto, nenhuma das duas propostas foi adotada em formato de resolução pela Assembleia Geral da ONU.

O Comitê de Direitos Humanos da ONU somente em 1994 reconheceu os direitos LGBTI no caso *Tonnen v. Australia*, em que se discutiu a lei australiana que criminalizava todas as relações homossexuais consentidas entre adultos, onde eram passíveis de prisão. O posicionamento do Comitê de Direitos Humanos da ONU declarou que a prisão baseada nesta lei era arbitrária, e que era um direito humano a vivência livre de discriminação, independentemente da orientação sexual.

Os números do ódio – com a chancela estatal e o silêncio sepulcral de 63 anos da ONU, fez com que milhares de pessoas fossem mortas pelo simples fato de serem quem são – pessoas que amam pessoas do mesmo sexo, pessoas que se sentem e se veem enquanto do sexo oposto e pessoas que amam pessoas. Entre os anos de 2008 e 2012, cerca de 1.123 pessoas transexuais foram mortas na Europa por transfobia, que é o ódio pelas pessoas transexuais e travestis⁹.

⁸ NEIL MACFARQUHAR. *In a First, Gay Rights Are Pressed at the U.N.* The New York Times, 2008. O texto foi publicado em 18 de dezembro de 2008; data da reunião na qual a proposta foi recebida com forte oposição. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2008/12/19/world/19nations.html>>.

⁹ Transgender Europe. *Trans Murder Monitoring Project* Press Release,

1. Do silêncio ao posicionamento

Apesar do silêncio da Assembleia geral da ONU, outros órgãos desta se posicionam – e defendem os direitos LGBTI há muito tempo. Em 1951, a Convenção da ONU Relativa ao Estatuto dos Refugiados¹⁰ passou a definir como refugiado aquele que tem um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou posição política, que é perseguido por seu Estado de origem e seus agentes ou quando o Estado de origem não é capaz de oferecer proteção, sendo omissos ou coniventes com relação à discriminação e violência direcionada a grupos específicos e minoritários. O motivo de refúgio por perseguição em função de um grupo social compreende também a parcela da sociedade LGBTI. Essa interpretação também é adotada dentro do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos¹¹ e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹², ambos de 1966. Estes responsabilizam os Estados a garantirem que as previsões desses tratados multilaterais serão aplicadas em concordância com os princípios da não discriminação, incluindo a discriminação em razão de “sexo” ou “outra condição”, abrangendo assim, interpretativa-

12/03/2013.

¹⁰ Conferência das Nações Unidas Sobre O Estatuto dos Refugiados e Apátridas. *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1.

¹¹ UN General Assembly, *international covenant on civil and political rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, v. 999, p. 171, Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html>.

¹² Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36c.html>.

mente, a parcela social identificada como LGBTI.

Em 2002, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) já havia tratado do tema, o inserindo-o no escopo da perseguição associada ao gênero dentro do Guia para Proteção Internacional¹³ por compreender que a orientação sexual contém, essencialmente, o elemento do gênero, baseando-se na compreensão social e cultural de que o gênero define identidades, papéis e responsabilidades sociais que são socialmente atribuídas ao sexo biológico¹⁴. As solicitações de refúgio com base na perseguição por conta da orientação sexual ou identidade de gênero está associada à demanda da sociedade para que o gênero da pessoa faça aderência às expectativas e aos papéis sociais definidos social e culturalmente¹⁵. A não aderência a essas expectativas ou a mera percepção de não aderência, sujeita o indivíduo à perseguição, pela sociedade, endossada ou não pelo Estado, ou diretamente pelo próprio Estado.

O Brasil teve papel preponderante na questão dos direitos LGBTI nos demais organismos da ONU. Em 2003,

¹³ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Guidelines on international protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. 2002. HCR/GIP/02/01 7 May 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3d58ddef4.pdf>>.

¹⁴ Ibid., p. 2 “Gender refers to the relationship between women and men based on socially or culturally constructed and defined identities, status, roles and responsibilities that are assigned to one sex or another, while sex is a biological determination. Gender is not static or innate but acquires socially and culturally constructed meaning over time”.

¹⁵ Ibid., p. 4 “Refugee claims based on differing sexual orientation contain a gender element. A claimant’s sexuality or sexual practices may be relevant to a refugee claim where he or she has been subject to persecutory (including discriminatory) action on account of his or her sexuality or sexual practices. In many such cases, the claimant has refused to adhere to socially or culturally defined roles or expectations of behaviour attributed to his or her sex”.

houve uma proposta de resolução no *Economic and Social Council* (ECOSOC) sobre Direitos Humanos e orientação sexual, proposta pelo Brasil. Porém, frente à grande oposição dos demais membros do Conselho, a resolução foi adiada em 2004¹⁶.

Os princípios de Yogyakarta, reunidos em março de 2006 por especialistas na área de Direitos Humanos, inclusive por um brasileiro, em resposta ao “crescente padrão de violações direcionadas a grupos em função de sua orientação sexual e identidade de gênero”¹⁷, estabelece diretrizes universais de aplicação dos Direitos Humanos com relação à orientação sexual e identidade de gênero, endereçando-os e definindo-os de forma específica. Os princípios não foram adotados em formato de tratado, não tendo, assim, parte legal no ordenamento Internacional de Direito Humanos, mas, ainda assim, servindo como guia diretor e interpretativo para elaboração de instrumentos internacionais de Direitos Humanos voltados às minorias LGBTI.

Quando refletimos a respeito do progresso da ONU na questão LGBTI, é essencial considerarmos a questão geopolítica da ONU – que é formada por 193 países das mais diversas culturas e regiões do planeta. De acordo com Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais (ILGA)¹⁸, mais de 75 países penalizam a prática com penas que variam de chibatadas a prisão perpétua. Em sete deles – Qatar, Irã, Mauritânia, Arábia

¹⁶ UNITED NATIONS. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Report On The Fifty-Ninth Session*. Geneva: United Nations, 2003. E/CN.4/2003/135. Disponível em: <<http://www.un.org/en/terrorism/pdfs/2/G0316227.pdf>>.

¹⁷ **Yogyakarta Principles**. 2006. Disponível em: <<http://www.yogyakartaprinciples.org>>.

¹⁸ Cf. www.ilga.org.br

Saudita, Sudão, Emirados Árabes Unidos e Iêmen – a pena para a prática homossexual é a morte.

Desta forma, organismos da ONU, como ACNUR e, como já citado acima, UNICEF, UNDP e UNAIDS, outras entidades¹⁹ da ONU, já haviam defendido e incluído em suas resoluções, a defesa dos direitos da população LGBT: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)²⁰, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)²¹, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)²², Organização

¹⁹ *"The United Nations Speaks Out: Tackling Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity"*, OHCHR, WHO and UNAIDS, April 2011; the statements made by the United Nations High Commissioner for Human Rights at a side event of the fifteenth session of the Human Rights Council, on the theme, "Ending violence and criminal sanctions based on sexual orientation and gender identity", 17 September 2010; remarks made at the conclusion of the interactive dialogue with the High Commissioner at the sixteenth session of the Human Rights Council, 3 March 2011; "Legal environments, human rights and HIV responses among men who have sex with men and transgender people in Asia and the Pacific: an agenda for action", UNDP, July 2010; "Protecting children from violence in sport: a review with a focus on industrialized countries", UNICEF, July, 2010; "International technical guidance on sexuality education", UNESCO with UNAIDS, UNFPA, UNICEF and WHO, December 2009; UNHCR, Guidance Note on Refugee Claims Relating to Sexual Orientation and Gender Identity, UNHCR, November 2008; Report of the Director-General: Equality at Work, ILO, 2007; Report on prevention and treatment of HIV and other sexually-transmitted infections among men who have sex with men and transgender populations, WHO, June 2011; "Experiencias de estigma y discriminación en personas homosexuales/gays, bisexuales y trans", UNFPA, July 2010; International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights, UNAIDS and OHCHR, July 2006. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/19session/a.hrc.19.41_english.pdf>.

²⁰ No ano de 2010.

²¹ No ano de 2010.

²² No ano de 2009.

Internacional do Trabalho (OIT)²³, Organização Mundial da Saúde (OMS)²⁴, Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)²⁵ e HIV/AIDS – UNAIDS²⁶.

Mesmo para funcionários da ONU, a questão do reconhecimento da sua identidade de gênero ou orientação sexual é delicada, dependendo do seu país de origem e não do apoio da instituição. Funcionários da ONU que trabalham em países em que há a criminalização das condutas homossexuais e transexuais têm as mesmas dificuldades de um nacional LGBTI²⁷.

A primeira resolução sobre Direitos LGBTI é aprovada em julho de 2011 na Assembleia Geral da ONU, em sua 17ª sessão de reunião do Conselho de Direitos Humanos. A resolução tratou a respeito dos Direitos Humanos dentro da temática da orientação sexual e identidade de gênero²⁸, tema que foi inserido na pauta de continuação e implementação da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993)²⁹. A colocação da temática LGBTI nesse contexto é de extrema importância na medida em que a Declaração e Programa de Ação de Viena busca revisar, debater e for-

²³ No ano de 2007.

²⁴ No ano de 2009.

²⁵ No ano de 2009.

²⁶ No ano de 2009

²⁷ ROGERS, Kelli. One step forward, two steps back? The gaps between LGBTI Policy and Practice in Foreign Aid. *Devex*, 11 February 2014. Disponível em: < <https://www.devex.com/news/one-step-forward-two-steps-back-the-gaps-between-lgbti-policy-and-practice-in-foreign-aid-82832>>.

²⁸ UNITED NATIONS . GENERAL ASSEMBLY. *Human rights, sexual orientation and gender identity*. 2011. Human Rights Council Seventeenth session. 17/19. Agenda item. Disponível em: <<http://arc-international.net/wp-content/uploads/2011/09/HRC-Res-17-19.pdf>>.

²⁹ Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b39ec.html>>.

talecer o corpo instrumental de Direitos Humanos introduzido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, reafirmando seus princípios, e buscando colocar a discussão sobre os Direitos Humanos no palco central do cenário internacional, onde a dignidade e o respeito à pessoa Humana é considerado o objeto chave para o desenvolvimento, assim como reconhecido pela Declaração pelo direito ao Desenvolvimento³⁰.

África do Sul e Brasil propuseram a resolução com o apoio de 39 países de várias partes do mundo, em que requereram ainda o apoio e um estudo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos sobre violência e discriminação, baseados na orientação sexual e identidade de gênero. A resolução – com a assinatura de 23 Estados a favor e 19 contra, com 3 abstenções, expressaram a grave preocupação dos atos de violência e discriminação em todas as regiões do mundo, ocasionadas pela orientação sexual e identidade de gênero.

O Estudo entregue pelo Alto Comissariado concluiu que “LGBTI são alvo de abuso e violência de grupos de religiosos extremistas, grupos paramilitares, neonazistas, nacionalistas extremistas e outros, assim como as suas próprias famílias e comunidade, sendo as lésbicas e as transexuais femininas as mais afetadas³¹.

A mesma resolução demandou naquele ato um estudo, preparado pelo Alto Comissário para os Direitos Humanos, sobre a extensão e direção dos atos de agressão e

³⁰ Disponível em:

<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/128&Submit=Search&Lang=E>.

³¹ UNITED NATIONS. *UN Issues First Report on Human Rights of Gay and Lesbian People*, 2011.

violações ali reconhecidos e as medidas necessárias para endereçá-los. O *annual report*, lançado em dezembro de 2011, reafirma as obrigações dos Estados perante os Direitos Humanos e compila referências das violações, em matéria de atos de violência, leis e práticas discriminatórias, explicitando a grande abrangência das violações, responsabilizando agentes do Estado e privados com e sem o consentimento e/ou participação de agentes do Estado³². O relatório estabelece que a violência direcionada às minorias LGBTI parte tanto de ataques perpetrados pela sociedade de forma espontânea na rua, “*street violence*”, como de grupos organizados, reconhecidamente; extremistas religiosos, grupos paramilitares, neonazistas e nacionalistas conservadores extremistas³³. Crimes contra indivíduos alegadamente LGBTI, ou *de fato* LGBTI, também são perpetrados por indivíduos membros da própria família da vítima ou pela comunidade em que se encontra, justificado pela honra familiar e como punição pela “transgressão de valores morais”, por trazerem vergonha à comunidade e/ou à família.

Em 2012, a Assembleia Geral da ONU, em resolução sobre execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias, incita os Estados a tomar medidas efetivas para proteção da vida de todas as pessoas sob sua jurisdição, explicitando a inclusão de crimes direcionados às minorias sexuais, de orientação sexual ou identidade de gênero³⁴.

³² UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*. 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/19/41>.

³³ Ibid, p. 8.

³⁴ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Extrajudicial, summary or arbitrary executions*. 67/168. 2012. p. 3. Disponível em:

Em junho de 2013, a ONU lançou a sua primeira campanha educativa relacionada a temática LGBTI, a “*Free & Equal*”³⁵, Livres e Iguais³⁶. A campanha é mais um esforço – e posicionamento – da ONU para a questão LGBTI no escopo mundial. Na campanha, há sempre a questão dos direitos humanos LGBTI e o abuso global na questão. O esforço e comprometimento de todos os órgãos da ONU, incluindo o de Direitos Humanos, é visível. Navy Pillay e Ban Kimoon, da ONU, ao fazerem o lançamento da campanha, reforçaram que o caminho para o respeito aos direitos humanos LGBTI é a educação e que nenhuma religião, cultura ou tradição podem justificar a negativa aos direitos humanos básicos.

Em nova resolução, adotada pelo Conselho de Direitos Humanos em 2 de outubro de 2014³⁷, a discussão é retomada no âmbito da Assembleia Geral em reconhecimento às questões LGBTI, com pedido de atualização sobre o primeiro relatório de 2011³⁸. A nova resolução é adotada com 25 votos a favor, incluindo Estados Unidos, França e Reino Unido, 14 contra, incluindo a Federação Russa, e 7 abstenções, incluindo a China.

<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2FRES%2F67%2F168+&Submit=Search&Lang=E>.

³⁵ Cf. <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/BornFreeAdEqualLowRes.pdf>>.

³⁶ Cf. <<http://nacoesunidas.org/livreseiguais/>>

³⁷ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Human rights, sexual orientation and gender identity*. 2014. Human Rights Council Twenty-seventh session. 27/32. Agenda item 8. Disponível em: <https://www1.umn.edu/humanrts/hrcouncil_res27-32.pdf>.

³⁸ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2015. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/29/23>.

Desde o primeiro relatório do Conselho de Direitos Humanos da ONU, 3 Estados descriminalizaram relacionamentos consensuais entre pessoas do mesmo sexo, 14 adotaram leis contra a discriminação, 12 introduziram a união civil ou casamento entre pessoas do mesmo sexo, 10 mudaram leis para facilitar a identificação legal que refletisse a identidade de gênero de pessoas transexuais e diversos países adotaram medidas de conscientização direcionadas à agentes do Estado nas esferas da Saúde e Segurança pública³⁹.

Apesar das melhoras relativas, ainda são constadas mortes por motivo de ódio em todas as regiões do globo, caracterizadas por níveis de violência e crueldade que excedem outros crimes e que por vezes contam com a cumplicidade de autoridades do Estado e da maioria da sociedade em certas regiões⁴⁰.

Foram documentadas punições, incluindo mortes, direcionadas à grupos LGBTI por grupos terroristas, particularmente o Estado Islâmico, onde a brutalidade das violações é amplamente divulgada pelo próprio grupo⁴¹. O Conselho de Segurança da ONU, em agosto de 2015, pela primeira vez, reuniu-se para discutir a questão do grupo terrorista Estado Islâmico com relação aos LGBTI⁴².

Mais recentemente, em face da generalizada violação dos direitos Humanos na região hoje em conflito com o Estado Islâmico, o Chile como membro não-permanente e os Estados Unidos da América como membro permanente sediarão em 24 de agosto de 2015 uma discussão sobre os ataques do Estado Islâmico direcionado às minorias sexu-

³⁹ Ibid, p. 3, p.11

⁴⁰ Ibid, p.7-8

⁴¹ Ibid, p.9

⁴² Cf. <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/08/conselho-da-onu-organiza-primeira-reuniao-dedicada-aos-direitos-lgbt.html>>.

ais, onde enviados especiais ouviram relatos de refugiados perseguidos por conta de sua orientação sexual^{43, 44}. O encontro foi feito com base na fórmula “Arria” definida como um “encontro informal, não mandatário e privado entre os Estados Membros do Conselho de Segurança”, prática iniciada em 1992 pelo Embaixador Diego Arria, da Venezuela. Nesse sentido, os membros do conselho são formalmente convidados, mas não têm a prerrogativa de atender ao evento. O evento também não é divulgado nas plataformas oficiais da ONU⁴⁵.

O Chade e a Angola não atenderam o evento. A Angola criminaliza relações homossexuais e votou contra a primeira resolução sobre Direito Humanos, orientação sexual e identidade de gênero de 2011⁴⁶ e o Chade apoiou a declaração feita em 2008, se opondo a proposta de reconhecimento dos direitos LGBTI, iniciada pela Holanda e pela França, que não foi adotada pela Assembleia Geral. Hoje, 75 Estados continuam a criminalizar a população LGBT, dos quais 7 com pena capital⁴⁷.

⁴³ THE HUFFINGTON POST. *The U.S. And Chile Got The UN Security Council To Talk LGBT Rights: The body had never before held a meeting specifically about global LGBT issues.* New York. 08/24/2015 Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/entry/un-security-council-lgbt_55db6f4de4b08cd3359cdde6>.

⁴⁴ AL JAZZERA. *UN Security Council holds first meeting on LGBT rights.* 24 Aug 2015 22:54 Disponível em: <<http://www.aljazeera.com/news/2015/08/security-councilholds-meeting-lgbt-rights-150824201712751.html>>.

⁴⁵ UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Working Methods Handbook:Background Note on the "Arria-Formula" Meetings of the Security Council Members.* Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/about/methods/bgarrformula.shtml>>.

⁴⁶ Cf. A/HCR/17/19.

⁴⁷ Cf. <http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2010.pdf>.

Conclusão

É de suma importância que o tema continue em evidência no plano internacional, dada a inexistência de um mecanismo internacional de Direitos Humanos que tenha “ampla e sistemática” aproximação da situação de pessoas e grupos LGBTI no globo, assim como colocado pelo relatório de 2015⁴⁸.

Encontros como esse último, no âmbito do Conselho de Segurança, evidenciam internacionalmente o assunto e cobram a atenção dos Estados Membros, considerando ainda que o Conselho de Segurança é o órgão com maior poder efetivo de ação na ONU, mas menor flexibilidade, dada sua composição política. Mesmo com a reiterada tentativa de blocos de silenciar o assunto percebemos que o pronunciamento é uma hora inevitável, como no caso da Rússia e da China, membros permanentes do Conselho, que mesmo com históricos internos de restrição⁴⁹ e históricos de posicionamento internacional negativos à causa LGBT, participaram do encontro em contraste com a ausência do Chade e da Angola, membros não permanentes com mandatos de 2014 a 2015 e 2015 a 2016 respectivamente.

A cobrança pelo posicionamento deve ser compreendida, nesse sentido, como uma forma de estabelecer o

⁴⁸ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2015. p. 20.

Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/29/23>.

⁴⁹ HUMAN RIGHTS WATCH. *World Report 2014: Russia*. 2014. Events of 2013, 2014. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/russia>>.

diálogo, e a questão estando em diálogo, estará em evidência para o reconhecimento de violações e elaborações de medidas de proteção. Isso só é possível com a constante inserção do tema nas pautas de discussões e o embate contra o veto dele. Positivamente, as tendências vistas nos levantamentos que correspondem aos últimos 20 anos de discussões no âmbito da ONU são de aumento de pautas relacionadas às questões LGBTI. Por outro lado, o aumento dessas discussões evidencia a sua necessidade, criada por violações que ainda se distribuem pelo globo em instâncias que vão desde o seio familiar até o aparelho coercitivo do Estado-nacional ou de grupos extremistas.

O despertar da ONU, hoje uma senhora de pouco mais de 70 anos, vem em boa hora. Não é à toa que a atual campanha educativa da ONU cita justamente o artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Que a liberdade de amar quem quer que seja e a liberdade de simplesmente ser, seja efetivamente universal.

Referências

AL JAZZERA. *UN Security Council holds first meeting on LGBT rights*, 2015.

AMNESTY INTERNATIONAL. *UN: General Assembly statement affirms rights for all - 66 States condemn violations based on sexual orientation and gender identity*, 2008.

CHAVES, Marianna. *Homoafetividade e direito*. Curitiba: Juruá, 2011.

GLOBO. *Conselho da ONU organiza primeira reunião dedicada aos direitos LGBT*, 2015.

HUMAN RIGHTS WATCH. **UN: General Assembly Statement Affirms Rights for All**, 2008.

_____. **World Report 2014: Russia**. 2014. Events of 2013, 2014.

ROGERS, Kelli. One step forward, two steps back? The gaps between LGBTI Policy and Practice in Foreign Aid. *Devex*, 11 February 2014.

NEIL MACFARQUHAR. **In a First, Gay Rights Are Pressed at the U.N.** *The New York Times*, 2008.

THE HUFFINGTON POST. **The U.S. And Chile Got The UN Security Council To Talk LGBT Rights: The body had never before held a meeting specifically about global LGBT issues**, 2015.

UNITED NATIONS. **GUIDELINES ON INTERNATIONAL PROTECTION: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees**. 2002. HCR/GIP/02/01 7 May 2002.

UNITED NATIONS. **COMMISSION ON HUMAN RIGHTS: Report On The Fifty-Ninth Session**. Geneva: United Nations, 2003. E/CN.4/2003/135, 2003.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*, 2015.

_____. *Human rights, sexual orientation and gender identity*. Human Rights Council. Twenty-seventh session. 27/32. Agenda item 8, 2014.

_____. *Extrajudicial, summary or arbitrary executions*. 67/168. 2012.

_____. *Human rights, sexual orientation and gender identity*. United Nations: 2011. Human Rights Council. Seventeenth session. 17/19. Agenda item. 2, 2011.

_____. *Statement on Human Rights, Sexual Orientation and Gender Identity*. 18 Dec. 2008.

_____. *70th and 71st plenary meeting - Morning Session*. Geneva: General Assembly Archives 2008, 2008. (155 min.), Webcast, son, color. Morning session: [Webcast: Archived Video - English: 2 hours and 45 minutes], 2008.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Guidelines on international protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. 2002. HCR/GIP/02/01 7 May 2002.

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Discriminatory laws and practices and acts of violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity*, 2011.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Working Methods Handbook: Background Note on the "Arria-Formula" Meetings of the Security Council Members*. Document online. s/d.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Bull World Health Organ*. p. 672-679, 2014.

A ONU e a Assistência Humanitária

Camila Sombra Muiños de Andrade*
André de Lima Madureira**

Introdução

Crises humanitárias podem ser definidas como situações “em que há uma generalizada ameaça à vida, segurança física, saúde ou subsistência básica que é superior à capacidade de resposta dos indivíduos e comunidades das quais fazem parte”¹. Estas situações decorrem de causas múltiplas, que incluem razões naturais (como terremotos, ciclones, tempestades), pandemias e situações de violência generalizada

* Doutoranda e Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo – USP. Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia – UFBA. Ex-Advogada do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo. Assistente de Pesquisa no Projeto “*Brazil’s rise to the global stage: Humanitarianism, Peacekeeping and the quest for great powerhod (BraGS)*” coordenado pelo *Peace Research Institute Oslo*.

** Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Mestrando em Direitos Humanos pela *London School of Economics*. Assistente de Pesquisa no Projeto “*Brazil’s rise to the global stage: Humanitarianism, Peacekeeping and the quest for great powerhod (BraGS)*” coordenado pelo *Peace Research Institute Oslo*. Membro do grupo de pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades e da Rede Sul-americana para as Migrações Ambientais. Ex-Advogado do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

¹ Tradução livre. Original em Inglês: “any situation in which there is a widespread threat to life, physical safety, health or basic subsistence that is beyond the coping capacity of individuals and the communities in which they reside”. MARTIN, Susan F.; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. Setting the scene. In: MARTIN, Susan F.; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie (Editors). *Humanitarian Crises and Migration: causes, consequences and responses*. Abingdon/New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2014. p. 5.

ou conflitos armados. Em muitos contextos, sobretudo em países com altos níveis de pobreza e desigualdade, além de instituições instáveis, diversos destes fatores combinam-se na geração de crises humanitárias agudas².

Em resposta a estas demandas, são múltiplos os atores que prestam assistência humanitária, por meio do fornecimento de comida, abrigo, segurança, saúde, educação, água e saneamento, dentre outros³. Neste sentido, atuam Estados e organizações diversas, locais ou internacionais. Dentre as últimas, desponta o trabalho da Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de suas diversas agências e programas⁴. Ante o exposto, o objetivo do presente capítulo é descrever as principais características da assistência humanitária da ONU, desde a sua criação até o momento atual, destacando avanços e críticas quanto ao desempenho desta atividade.

1. A ONU e a assistência humanitária: breve histórico

A relevância da ONU enquanto ator humanitário se evidencia, dentre outros fatos, pelo dado de que a maior parte do financiamento da assistência humanitária internacional passa, ao menos inicialmente, pelas agências e programas da Organização. No ano de 2013, 48% dos US\$7.3 bilhões prestados a título de assistência humanitária

² Ibid, p. 5-7.

³ DEVELOPMENT INITIATIVES. *Global Humanitarian Assistance Report 2015*. Disponível em: <www.globalhumanitarianassistance.org>. Acesso em 20 de julho de 2015.

⁴ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira S. (Org.). *Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais: aspectos teóricos e práticos*. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

ria pelos Estados doadores foi endereçado à ONU, passando por uma das suas seis principais organizações na área de prestação e coordenação da assistência humanitária: Programa Mundial de Alimentos; Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA); Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA); Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)⁵.

Tendo em vista a necessidade de reconstrução de um mundo devastado pela Segunda Guerra Mundial⁶, desde o início de suas atividades, em 1945, a ONU viu-se obrigada a desenvolver ações humanitárias⁷, que não apenas buscam assegurar o respeito a direitos de indivíduos afetados por situações de vulnerabilidade (proteção humanitária), mas também procuram oferecer ajuda material e técnica diante da degradação das condições materiais de existência e da destruição das infraestruturas coletivas (assistência humanitária).

⁵ DEVELOPMENT INITIATIVES. Op. cit., p. 1.

⁶ A Segunda Guerra Mundial é considerada um dos conflitos mais devastadores da história da humanidade. Além de provocar a morte de milhões de pessoas, ainda motivou o deslocamento forçado de mais de 40 milhões de indivíduos. De acordo com Eric Hobsbawm, esse conflito de escala global gerou 40,5 milhões de refugiados. Cf. HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos - o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. 10ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 57- 58.

⁷ Carta da ONU: Artigo 1 (3): Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou *humanitário*, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (grifo nosso).

A Organização, em alinhamento à opinião de outros atores humanitários, afirma que a assistência humanitária internacional prestada é guiada pelos seguintes princípios essenciais: humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência. O princípio da humanidade tem o sentido de que todos que necessitam de assistência a ela têm direito. A neutralidade implica no dever do ator humanitário não se engajar a qualquer dos grupos em conflito. A imparcialidade é no sentido de não haver discriminação de qualquer ordem em relação às pessoas beneficiadas pela assistência humanitária, a qual deve ser guiada apenas pela necessidade das pessoas atendidas. A independência, por sua vez, é a prestação da assistência de forma autônoma aos objetivos de outras naturezas, como econômicos, militares ou políticos⁸.

Embora se mantenha como o principal ator humanitário, a ONU teve a sua atividade de assistência humanitária modificada desde a sua criação, inclusive em relação à interpretação destes princípios humanitários. Para o presente texto, pode-se dividir em três momentos históricos de atuação, nos quais há características comuns: I) de 1945-1990; II) de 1991-2004; III) 2005-atual.

⁸ OCHA. *Humanitarian Principles in Brief*. Disponível em: <<http://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2013/07/UN-OCHA-Humanitarian-Principles-in-Brief.pdf>>. Acesso em 20 de julho de 2015. Ressalta-se que os princípios humanitários de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência, juntamente com os princípios de serviço voluntário, unidade e universalidade são considerados os princípios fundamentais da Cruz Vermelha Internacional e do Movimento do Crescente Vermelho. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/red-cross-crescent-movement/fundamental-principles-movement-1986-10-31.htm>>. Acesso em 20 de julho de 2015.

1.1 1945-1990

Diante do contexto histórico que se apresentava à época de seu advento, a ONU, no início do desempenho de suas competências, tinha como foco, principalmente, questões humanitárias relacionadas aos problemas trazidos pela Segunda Guerra Mundial. Todavia, não demorou muito para que novas crises humanitárias ocorressem e, dessa forma, obrigassem a Organização a diversificar seu foco e seu repertório de respostas⁹.

Naquele momento imediatamente após a Segunda Guerra, o tema dos desastres naturais não era compreendido como integrante do mandato da Organização. A percepção da ONU era de que, estando para além da sua competência, caberia a organizações da sociedade civil, como a Liga da Cruz Vermelha, apresentar respostas a esta situação. Com o tempo, contudo, esta compreensão se alterou, e a ONU passou a perceber este tema como exigente de sua atuação. Assim, em agosto de 1964, o Conselho Econômico e Social publicou a resolução 1049 (XXXVII), por meio da qual demandou ao Secretário-Geral da Organização a realização de estudos sobre a possibilidade de meios financeiros e de procedimentos para assistência da ONU aos desastres naturais. Em resposta (relatório A/5845, de 1965), este afirmou que, embora a Organização detivesse

⁹ A primeira atuação da ONU em contextos de crise alheios à Segunda Guerra Mundial deu-se pela Resolução 85 do Conselho de Segurança (CS), de 31 de julho de 1950 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. S/RES/85). Na ocasião, o CS tratou da coordenação do esforço internacional de alívio das dificuldades infligidas à população civil durante o conflito iniciado pelo ataque norte-coreano à República da Coreia em junho de 1950.

amplios recursos para reconstrução e reabilitação, havia uma carência de orçamento financeiro para a situação de emergência acarretada pelos desastres¹⁰.

Estas discussões no âmbito do Conselho Econômico e Social tiveram como resultado, anos depois, a resolução da Assembleia Geral 2816 (XXVI), de 14 de dezembro de 1971, sobre “Assistência nos casos de desastres naturais e outras situações de desastres”¹¹. A resolução representa este processo de intensificação da atenção da ONU ao tema das emergências consequentes a desastres naturais. Nesta, observa-se a previsão de desenvolvimento de um sistema de coordenação da assistência humanitária na Organização, a partir da recomendação de um coordenador para os temas dos desastres. Este, devendo se reportar ao Secretário Geral, teria, dentre suas competências, a de coordenar a assistência humanitária entre os diversos atores da ONU, e, igualmente, entre esta e outras organizações humanitárias¹².

Assim, este período inicial da assistência humanitária da ONU foi marcado pelo enfoque no tema dos desastres naturais. Aquelas situações de crise não derivadas de causas naturais foram abrangidas somente a partir da definição de “situações de emergências similares”¹³. Encontramos nas raízes históricas uma das possíveis explicações para este olhar que privilegiava a atenção aos desastres

¹⁰ ALLEN, Mark E; SIBAHI, Zakaria; SOHM, Earl D. *Evaluation of the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator*. Joint Inspection Unit (JIU/REP/80/11), Geneva, October 1980. Disponível em: <https://www.unjiu.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_1980_11_English.pdf>. Acesso em 25 de julho de 2015.

¹¹ Ibid.

¹² ONU. ASSEMBLEIA GERAL. Resolução 2816 (XXVI), de 14 de dezembro de 1971.

¹³ JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira S. Op. cit.

naturais sobre os conflitos armados. Em um cenário marcado pela Guerra Fria, a assistência humanitária da ONU objetivava o distanciamento das perspectivas políticas.¹⁴ Com a queda do muro de Berlim, um novo período da assistência humanitária da Organização se inicia.

1.2 1990-2004

Havia uma expectativa de que o período pós-Guerra Fria fosse uma época de paz e estabilidade. Ao revés, os anos noventa foram caracterizados por graves e complexas crises humanitárias. Evidenciada a incapacidade da ONU de proteger as populações civis, iniciou-se um processo de crítica e reforma da Organização¹⁵.

Foram as “emergências complexas”¹⁶ da Bósnia, Somália e Ruanda as que mais marcaram estes questionamentos e impulsionaram as mudanças na forma de assistência prestada pela ONU a partir de então. Com efeito, as três crises humanitárias desafiaram a capacidade de assistência internacional. A Bósnia mostrou que nem mesmo um conflito em solo europeu pôde ser evitado. A Somália representou um conflito ético para os trabalhadores humanitários, pois estes precisaram contratar guardas armados (muitos

¹⁴ ANJOS, Cláudia G. P. dos; KLEIN, Stefan F. Assistência Humanitária no Sistema da Organização das Nações Unidas. In: JUBILUT, Liliana Lyra e APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci. de O. S. (Org.). *Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais: Aspectos Teóricos e Práticos*. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 95-119.

¹⁵ FERRIS, Elizabeth G. *The politics of protection: the limits of humanitarian action*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2011. p.126-142.

¹⁶ “Emergências complexas” é a expressão utilizada a partir dos anos 1990 para aquelas graves crises humanitárias causadas por conflitos armados. Cf. <<http://unhcr.org/3ba88e7c6.html>>.

dos quais crianças) para que pudessem prestar a assistência aos civis. Ao fazê-lo, havia o sério questionamento sobre a possibilidade de a assistência estar contribuindo ao prolongamento do conflito. Finalmente, em Ruanda, apesar dos relatórios sobre a crescente violência entre Tutsis e Hutus e pedido de reforço das tropas da ONU, não apenas este não ocorreu, como houve uma redução deste número. Além disso, gerou um embate sobre o princípio da imparcialidade no âmbito das missões de paz e assistência humanitária, na medida em que se revelou que muitos daqueles que estavam sendo assistidos pelas agências humanitárias eram os próprios autores do genocídio¹⁷. Neste sentido, autores como Fiona Terry relatam que as estruturas humanitárias dos campos de refugiados na República Democrática do Congo (então Zaire) eram utilizadas como formas de rearmamento dos genocidários e fomento do conflito em Ruanda¹⁸. Manifestam-se, assim, “efeitos colaterais” da ação humanitária.

¹⁷ FERRIS, Elizabeth G. Op. cit., p.126-142.

¹⁸ Como resposta a esta realidade, o campo de refugiados no Congo foi invadido e atacado por milícias congolenses e seus aliados ruandeses, os quais praticaram atos de violência indiscriminada, inclusive contra mulheres e crianças. A partir desta realidade, a autora relembra a discussão no seio de atores humanitários como os Médicos Sem Fronteiras (MSF) sobre a permanência ou retiro das áreas de campos ruandeses, tendo em vista a situação de politização destas áreas. Neste sentido, relata a decisão da Organização que à época coordenada, a MSF França na Tanzânia, no sentido de retirada para evitar o não atendimento aos princípios que guiam a sua ação, como os de neutralidade e imparcialidade. Assim, o paradoxo da ação humanitária, para Fiona Terry, é o de que “*it can contradict its fundamental purpose by prolonging the suffering it intends to alleviate*”. In: TERRY, Fiona. *Condemned to repeat: the paradox of humanitarian action*. Ithaca/London: Cornell University Press, 2002. p. 18.

Como consequência destes fracassos na resposta humanitária a tais emergências complexas, os atores humanitários, incluindo a ONU, passaram a reforçar o compromisso com a proteção¹⁹. Isto é, passa-se a buscar atacar também as causas do conflito, e não apenas prestar assistência humanitária às necessidades imediatas. Neste sentido, os atores humanitários não mais se dedicam apenas a salvar as vidas em risco por meio de uma ação paliativa, mas vislumbram a erradicação das causas do conflito, perseguindo objetivos de desenvolvimento, democracia e direitos humanos²⁰.

Neste contexto, é dada nova interpretação ao conceito de atentado à paz e seguranças internacionais, que autoriza a imposição da força pelo Conselho de Segurança da ONU. Com base nesta perspectiva, o conceito é compreendido de maneira ampla, no sentido de alcançar não apenas os conflitos entre nações, mas igualmente as guerras civis e graves conflitos domésticos. Na Resolução 794 (1992), o Conselho determinou que “a magnitude da tragédia humana causada pelo conflito na Somália, agravada pelos obstáculos criados à distribuição de assistência humanitária, constitui ameaça à paz e segurança internacionais”²¹. Igualmente, na Resolução 1296 (2000), o Conselho observa que os civis constituem as principais vítimas dos conflitos armados, sendo, muitas vezes, deliberadamente alvos

¹⁹ FERRIS, Elizabeth G. Op. cit., p.126-142.

²⁰ BARNETT, Michael. Humanitarianism Transformed. *Perspectives on Politics*, v. 3, n. 4, Dec. 2005, p. 723-740.

²¹ Tradução livre. Original em inglês: “the magnitude of the human tragedy caused by the conflict in Somalia, further exacerbated by the obstacles being created to the distribution of humanitarian assistance, constitutes a threat to international Peace and Security”. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/794(1992))>. Acesso em 20 de julho de 2015.

dos ataques, o que pode constituir uma ameaça à paz e seguranças internacionais, e, portanto, autorizaria o uso da força pelo órgão²². Assim, com o fim da Guerra Fria, observou-se o alargamento das funções do Conselho de Segurança em relação à proteção dos direitos humanos, a partir desta concepção ampla de paz, ainda que sua natureza política signifique grande discricionariedade sobre as situações em que irá intervir²³.

No ano 2000, tendo em vista o reconhecimento das falhas da Organização em proteção das populações civis nas crises humanitárias da década de 1990, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan solicitou ao Painel das Operações de Paz das Nações Unidas que fizesse um diagnóstico das falhas e propostas de sugestões às missões de paz, compreendidas já não apenas como sistemas de manutenção da paz (*peacekeeping*), mas também de seu restabelecimento (*peacemaking*) e reconstrução (*peacebuilding*). Neste sentido, o relatório afirmou que, com o intuito de garantir a paz em longo-prazo, a assistência humanitária e as atividades de desenvolvimento da Organização deveriam ser vistas “sob a lente de prevenção de conflitos”. Ao mesmo tempo, a ideia de imparcialidade foi interpretada como adesão aos princípios da Carta da ONU, no sentido de que não equivaleria à neutralidade. O que se ressalta é que a incapacidade da ONU de distinguir entre agressores e vítimas nas crises

²² Disponível em:

<<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/399/03/PDF/N0039903.pdf?OpenElement>>. Acesso em 25 de julho de 2015.

²³ AMARAL, Alberto. As origens e o desenvolvimento do Direito de Assistência Humanitária. In: JUBILUT, Liliana Lyra e APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci. de O. S. (Org.). *Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais: Aspectos Teóricos e Práticos*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 39-60

dos anos 1990 havia sido responsável por grandes danos, de modo que se tornou- claro que não deve haver tratamento igualitário pela Organização quando uma das partes de um acordo de paz viola seus compromissos²⁴. Assim, o relatório coloca a assistência humanitária como integrante das missões de paz da ONU (em denominadas “missões integradas”) e define o princípio de imparcialidade de forma diversa de outros atores humanitários²⁵.

Em paralelo a esta agenda que passa a integrar a assistência humanitária em um esforço amplo de proteção, buscando-se não apenas aliviar o sofrimento humano, mas também extirpar as causas dos conflitos, os anos 1990 trouxeram como consequência a burocratização e coordenação da assistência humanitária da ONU²⁶.

Com efeito, diante do cenário das crises humanitárias, a atuação da ONU tornou-se multi-institucional e multifacetada, na medida em que as situações complexas de emergência forçaram a Organização a adequar-se à necessidade de responder em várias frentes²⁷. Diante dessa configuração, ao executar suas diferentes atribuições, os fundos, programas, e demais organismos da ONU depararam-se com diversas

²⁴Cf. <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305>.

²⁵ FERRIS, Elizabeth G. Op. cit., p.126-142.

²⁶ BARNETT, Michael. Op. cit., p. 723-740.

²⁷ Desse modo, diferentes instituições da ONU acomodam-se dentro dessa concepção ampliada de respostas a crises humanitárias, cada uma responsável por nichos distintos de acordo com a especificidade de seu respectivo mandato. Atualmente, a Organização apresenta fundos (UNICEF, por exemplo), programas (PNUD e PMA, por exemplo), comissariados (ACNUR) e escritórios (OCHA) que se envolvem em suas ações humanitárias. Cf. ANJOS, Cláudia G. P. dos; KLEIN, Stefan F. Op. cit., p. 102 e ss.

dificuldades, como o desafio da coordenação²⁸ das ações humanitárias. Em particular, esta situação tem como origem o grau de importante independência entre as diversas agências da ONU. Neste sentido, a FAO e a Organização Mundial da Saúde (OMS) são organizações intergovernamentais independentes da Assembleia Geral (AG), e também possuem graus relevantes de autonomia agências como ACNUR, UNICEF e UNRWA²⁹. Assim, nos últimos anos, a Organização tem buscado se repensar e se tornar mais eficiente³⁰, e um debate sobre a reforma humanitária na ONU foi ganhando corpo na doutrina e no âmbito da própria Organização.

Neste diapasão, a Resolução 46/182 da Assembleia Geral da ONU (1991) determina o fortalecimento e coordenação da resposta da Organização às crises humanitárias, evitando duplicidade de esforços³¹.

Dentre os mecanismos criados por esta Resolução, encontra-se o IASC (*Inter-Agency Standing Committee*), organismo que reúne não apenas fundos e programas da ONU, mas também parceiros humanitários externos, como o Movimento Internacional da Cruz Vermelha,³² criando um fórum internacional para atores humanitários³³.

28 Ibid, p. 116 e ss.

²⁹ FERRIS, Elizabeth G. Op. cit., p.126-142.

³⁰ Cf. JUBILUT, Liliana Lyra. A Reforma Humanitária na ONU e a Necessidade de uma Abordagem Baseada em Direitos para a Assistência Humanitária Internacional. *Carta Internacional*, v. 3, n. 1, Fev/2008. p. 38-41.

³¹ ONU. ASSEMBLEIA GERAL. Resolução 46/192, de 1991. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>>. Acesso em 25 de julho de 2015.

³² ANJOS, Cláudia G. P. dos; KLEIN, Stefan F. Op. cit.

³³ FERRIS, Elizabeth G. Op. cit., p.126-142.

E, enquanto ao IASC foi dada competência de coordenação no plano internacional, os sistemas de coordenação local foram confiados ao OCHA (*Office of Coordination of Humanitarian Affairs*), criada em 1997. No mesmo sentido, ainda que seja uma agência da ONU, sua coordenação se estende a outros atores humanitários, como ONGs³⁴. O trabalho do OCHA, portanto, é no sentido de coordenação da prestação da assistência humanitária dos diversos atores. Isto é, a agência não trabalha efetivamente no campo, mas tem uma competência estratégica para prestação da assistência humanitária, a partir do estabelecimento de táticas comuns, campanhas de arrecadação de recursos, organização de reuniões de coordenação, dentre outras atividades³⁵. Nos anos que seguem, este processo de reformas foi expandido, como será visto a seguir.

1.3 2005 - atual

A partir do ano de 2005, foi a situação dos deslocados internos (*Internally Displaced Persons* – IDPS) que impulsionou o direcionamento das reformas humanitárias da ONU. Isto porque, não havia, até então, uma agência com mandato específico para atender pessoas que, em razão de crises humanitárias, precisassem se deslocar internamente nos países de origem. Para estas situações, havia um modelo de colaboração, adotado pela IASC em 1999, no qual a assistência e proteção aos IDPS eram deixadas como atribuição do coordenador mais sênior da ONU no determinado país, o qual devia articular a ação das diversas agências para o problema e também ser um interlocutor com o governo. Ocorre que

³⁴ Ibid.

³⁵ ANJOS, Cláudia G. P. dos; KLEIN, Stefan F. Op. cit.

este sistema foi percebido como falho, na medida em que as respostas *ad hoc* não traziam uma solução-padrão de resposta aos IDPS. Isto significava que havia uma grande variação da assistência prestada a estas pessoas, a qual sofria igualmente com restrições de ordem política e financeira, já que não havia uma agência com mandato específico. Neste sentido, por exemplo, nos anos 1990, na crise na Bósnia, diante da preocupação de que houvesse grande número de refugiados, o ACNUR assumiu o papel de assistência humanitária aos IDPS. Não havia, entretanto, o compromisso geral desta Organização em toda crise com IDPS³⁶.

Esta lacuna na assistência aos IDPS impulsionou a criação de *clusters* (nichos) humanitários na atuação do IASC. O sistema de *clusters* divide a assistência humanitária em diversas áreas, como abrigo, saúde, nutrição, água, saneamento e higiene, educação, agricultura, recuperação rápida, administração de campos, telecomunicações, proteção em situações de conflito e logística. Neste sentido, a cada uma destas áreas é atribuída uma agência coordenadora (e.g. abrigo é atribuído ao ACNUR, enquanto saúde à OMS), que deve articular a prestação de assistência com atores internacionais e nacionais, além de operar como último provedor da assistência³⁷.

Embora inicialmente voltado para dar uma resposta humanitária aos IDPS, estas iniciativas passaram a integrar um projeto amplo de reforma da assistência humanitária da ONU. Na mesma esteira, à constatação de que o modelo colaborativo não era eficiente para o drama dos IDPS, somou-se aos fatores já abordados da crise humanitária em

³⁶ FERRIS, Elizabeth G. Op. cit., p.126-142.

³⁷ Ibid.

Darfur e início de reformas humanitárias após a década de noventa, estabelecendo-se, então, um contexto favorável às novas iniciativas³⁸. Com as reformas, objetivava-se melhorar a prestação da assistência humanitária, principalmente a partir de uma resposta mais rápida, previsível e passível de avaliação³⁹. Desta forma, além dos clusters, houve o fortalecimento do papel do coordenador humanitário e reforma do sistema CERF (*Central Emergency Response Fund*), para arrecadação de fundos de maneira mais efetiva⁴⁰.

No ano de 2007, em uma avaliação dos *clusters*, foi detectado que a participação das ONGs havia sido restrita. Com o intuito de fomentar a participação destes outros atores na coordenação humanitária, foi criada a *Global Humanitarian Platform*⁴¹.

Neste mesmo contexto, é emblemática igualmente a iniciativa “ONE UN”, ou *Delivering as One United Nations*, a partir da busca de coerência entre as áreas de assistência humanitária, meio-ambiente e desenvolvimento, tendo este como um dos parâmetros principais os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, firmados por 191 países no ano 2000. A estratégia de coordenação, nesta iniciativa, inclui um representante da ONU no país, um programa e um or-

³⁸ Ibid.

³⁹ STOBBAERTS, Eric; ROCHA, Simone; DERDERIAN, Katharine; SINGH, Iesha; MELODY, David. As reformas humanitárias da Organização das Nações Unidas a partir de uma perspectiva de campo. In: JUBILUT, Liliana Lyra e APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci. de O. S. (Org.). *Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais: Aspectos Teóricos e Práticos*. São Paulo: Quartier Latin, 2012. p. 121-138.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ FERRIS, Elizabeth G. Op. cit., p 126-142.

çamento⁴². Esta medida representa o aprofundamento do processo iniciado na década de noventa de aliança dos objetivos de curto prazo da assistência humanitária àqueles de longo termo, como é inerente às metas de desenvolvimento, assim como deste processo de reforma humanitária.

2. Olhares sobre a reforma

A efetividade das iniciativas de coordenação da assistência humanitária impulsionadas pela ONU permanece controversa.⁴³ No âmbito da própria ONU, há avaliações no sentido de que o “*Cluster Approach*” trouxe maior previsibilidade e rapidez na reposta às emergências humanitárias, enquanto o CERF impulsionou a arrecadação de fundos para os atores humanitários⁴⁴. De fato, esta situação se revela, sobretudo, no contexto dos IDPS, cujas necessidades de proteção e assistência impulsionaram as reformas humanitárias⁴⁵.

Por outro lado, há fortes críticas às reformas, levantadas sobretudo pelas organizações não governamentais, que sinalizam para dois aspectos: a politização e burocratização da assistência.

Em relação ao primeiro, organizações como os Médicos Sem Fronteiras (MSF) afirmam que as reformas humanitárias da ONU, na medida em que impõem uma adequação da agenda humanitária à agenda política sob

⁴² Ibid, 126-142.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ HOLMES, John. Humanitarian action: a Western-dominated enterprise in need of change. *Forced Migration Review*, 29, December 2007, p. 4-5.

⁴⁵ CRISP, Jeff; KIRAGU, Esther; TENNANT, Vicky. UNHCR, IDPs and humanitarian reform. *Forced Migration Review*, 29, December 2007, p. 12-14.

a perspectiva da coerência ou integração, significam uma erosão dos princípios humanitários. Em razão disso, afirma-se que a assistência humanitária deve ter como objetivos imediatos o salvamento de vidas e resposta às necessidades imediatas, não servindo a soluções políticas a crises, como as buscas de reconstrução de justiça e paz. Com efeito, a Organização ressalta que a percepção de neutralidade é essencial para que possa desenvolver seu trabalho humanitário com efetividade e segurança, destacando que os objetivos de assistência de curto prazo não se alinham com os escopos de longo prazo, como os acima indicados. Por essa razão, o MSF decidiu não participar dos *clusters* humanitários.⁴⁶ Igualmente, observa-se que a chamada “politização da assistência humanitária” tem como característica a crescente participação dos Estados enquanto financiadores das ações humanitárias, o que representa também uma dificuldade na execução das atividades em atenção aos princípios humanitários⁴⁷.

Quanto à institucionalização ou burocratização trazida pelas reformas humanitárias, afirma-se que, embora a coordenação seja necessária para maior efetividade da assistência prestada e tenha permitido uma ampliação dos projetos, esta coordenação terminou por se tornar um fim em si mesmo. Por isso, afirma-se que as estruturas dos *clusters*, ao invés de simplificar a prestação da assistência, terminou por ampliar o número de plataformas e reuniões.⁴⁸ Indo além, há críticas no sentido de que, com este sistema de coordenação, há pou-

⁴⁶ STOBBAERTS, Eric; ROCHA, Simone; DERDERIAN, Katharine; SINGH, Isha; MELODY, David. Op. cit., p.123

⁴⁷ BARNETT, Michael. Op. cit., p. 723-740.

⁴⁸ STOBBAERTS, Eric; MARTIN, Sarah; DERDERIAN, Katharine. Integration and UN humanitarian reforms. *Forced Migration Review*, 29. December 2007, p. 18-20.

co financiamento direto às organizações locais, as quais são os principais prestadores da assistência humanitária. Neste ponto, afirma-se que muito dinheiro é perdido nesta estrutura humanitária complexa, uma vez que, embora a ONU seja o principal receptor dos fundos, parte considerável dos valores são reencaminhados às organizações locais que efetivamente prestarão a assistência.⁴⁹

3. Novos caminhos da assistência humanitária: laboratórios de inovação

Um das recentes tendências no campo da assistência humanitária da ONU são os laboratórios de inovação das suas diversas agências. Trata-se de mecanismos voltados para buscar soluções inovadoras para problemas humanitários, que podem se reportar ou não a espaços físicos propriamente ditos. Estas soluções não significam apenas a ideia clássica de inovação, no sentido de criação de um produto novo (como filtros que permitem transformar a água de forma que se torne potável), mas indicam também compartilhamento de ideias e pesquisas entre diversos atores humanitários na busca de soluções mais adequadas a cada realidade. Foi a UNICEF, a partir de sua iniciativa de criar uma unidade de inovação, em 2007, que fomentou inicialmente esta perspectiva, hoje incorporada a diversas agências e programas, como ACNUR, OCHA e PNUD, que também criaram espaços para discussões de inovação.

⁴⁹ ALY, Heba. Editor's take: What hope for reform?. *IRIN*. 5 de Agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.irinnews.org/report/101810/editor-s-take-what-hope-for-reform>>. Acesso em 30 de julho de 2015.

Os laboratórios de inovação divergem da estrutura clássica da ONU em duas características essenciais. Primeiramente, a flexibilidade para utilização de novos métodos e determinação de objetivos que, diferentemente das agendas pré-definidas das agências, admitem alterações. Em segundo lugar, a melhor aceitação do fracasso enquanto parte do processo de prestação da assistência humanitária. Neste sentido, alguns laboratórios, como o da UNICEF, instituíram momentos para o compartilhamento de experiências de fracasso, de modo a determinar novos rumos para os projetos existentes. Por exemplo, a partir desta perspectiva, um programa que utilizava os aparelhos celulares da população para projetos de desenvolvimento em Burundi revelou esta estratégia inócua diante da dificuldade de acesso à energia pela grande maioria da população. A partir desta constatação, os projetos passaram a ter como objetivo o fomento ao acesso à energia, de modo a permitir que as pessoas pudessem carregar as baterias dos aparelhos celulares, um escopo inédito para esta agência da ONU. O ACNUR também implementou projeto para utilização de mensagens SMS para facilitar a comunicação da agência e de ONGs com os refugiados no contexto urbano de São José, Costa Rica. Chamado “Ascend”, o projeto, a partir de colaboração do ACNUR com a universidade Stanford, permite que a ONU e as ONGs locais compartilhem semanalmente informações sobre cursos, eventos e tirem dúvidas dos refugiados.⁵⁰ Estes laboratórios, então, trazem uma abordagem nova para

⁵⁰ Disponível em: <http://innovation.unhcr.org/labs_post/ascend/>. Acesso em 15 de julho de 2015.

a ação humanitária da ONU, a qual deve começar a ser avaliada quanto aos seus impactos para as comunidades atendidas, impactos estes que devem ser apreciados não apenas do ponto de vista das organizações e seus doadores, mas também das comunidades em foco⁵¹.

Conclusão

A atuação da ONU na assistência humanitária sofreu variações ao longo de determinados períodos históricos. Se, inicialmente, foi a preocupação com os desastres naturais que impulsionou o desenvolvimento dos sistemas de resposta às crises humanitárias, a partir da década de 1990, foram as emergências complexas que determinaram os novos rumos do humanitarismo. Neste sentido, diante do fracasso nas respostas às graves crises humanitárias, um movimento de reforma se iniciou, o qual se volta para a atuação não apenas da própria ONU, mas igualmente estabelece sistemas de coordenação com outros atores humanitários. Contudo, estas mudanças não ocorreram sem resistências, havendo, sobretudo, a crítica de que as reformas conduziram à politização e burocratização da assistência humanitária, representando um risco aos seus princípios essenciais de humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência.

Apesar das controvérsias, certo é que, em face destas crises humanitárias, a ONU é, seja do ponto de vista histórico ou atual, o mais relevante ator no sistema de assistência humanitária internacional. Com efeito, a Organização desem-

⁵¹ BLOOM, Louise; FAULKNER, Romy. *Innovation spaces-Transforming humanitarian practice in the United Nations*. Working Paper Series n. 107. Refugee Studies Center, Oxford, March 2015.

penha diversas funções neste sistema: normativa, de liderança, coordenação e de prestação efetiva da assistência⁵².

E a relevância de sua atuação é cada vez mais evidente. Em razão de graves desastres naturais, doenças e conflitos armados, o ano de 2014 registrou forte demanda por assistência humanitária internacional. Com efeito, o período se destacou pela epidemia do ebola no Oeste da África e guerras, evidenciando-se, neste caso, primordialmente a região do Oriente Médio, onde houve agravamento do conflito em países como o Iraque. Como resultado, quando comparado a 2013, 10,7 milhões a mais de pessoas se encontraram em situação de necessidade de assistência por razões naturais, ao mesmo tempo em que se sobressaiu o número de 59,5 pessoas vítimas de deslocamentos forçados, o maior número desde a Segunda Guerra Mundial⁵³. Paralelamente, para além das novas necessidades, perpetuam-se situações de prolongadas crises humanitárias, como os conflitos do Afeganistão, Colômbia, da República Democrática do Congo, da Síria e Sudão.⁵⁴ Tal retrato das crises já sinaliza para um dos principais desafios atuais e futuros da ONU, qual seja, a assistência e proteção humanitárias às milhares de pessoas vítimas de deslocamentos forçados devido a razões naturais e, sobretudo, conflitos armados.⁵⁵

⁵² FERRIS, Elizabeth G. Op. cit., p 91.

⁵³ UNHCR. *Global Trends 2014. World at War*. Disponível em: <<http://unhcr.org/556725e69.html>>. Acesso em 15 de julho de 2015.

⁵⁴ DEVELOPMENT INITIATIVES. Op. cit., p.1.

⁵⁵ Para mais informações sobre os denominados “*crisis migrants*”, cf. MARTIN, Susan F.; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. Setting the scene. In: MARTIN, Susan F.; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie (Editors). *Humanitarian Crises and Migration: causes, consequences and responses*. Abingdon/New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2014. Op. cit., p. 5-7.

Referências

ALLEN, Mark E; SIBAHL, Zakaria; SOHM, Earl D. *Evaluation of the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator*. Joint Inspection Unit (JIU/REP/80/11), Geneva, October 1980.

ALY, Heba. Editor's take: What hope for reform?. *IRIN*. 5 de Agosto de 2015.

AMARAL, Alberto. *As origens e o desenvolvimento do Direito de Assistência Humanitária*. In: JUBILUT, Liliana Lyra e APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci. de O. S. (Org.). *Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais: Aspectos Teóricos e Práticos*. São Paulo: Quartier Latin, p. 39-60, 2012.

ANJOS, Cláudia G. P. dos e KLEIN, Stefan F. *Assistência Humanitária no Sistema da Organização das Nações Unidas*. In: JUBILUT, Liliana Lyra e APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci. de O. S. (Org.). *Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais: Aspectos Teóricos e Práticos*. São Paulo: Quartier Latin, p. 95-119, 2012.

BARNETT, Michael. Humanitarianism Transformed. *Perspectives on Politics*, v. 3, n. 4, p. 723-740, Dec. 2005.

BLOOM, Louise; FAULKNER, Romy. *Innovation spaces-Transforming humanitarian practice in the United Nations*. Working Paper Series n. 107. Refugee Studies Center, Oxford, March 2015.

CRISP, Jeff; KIRAGU, Esther; TENNANT, Vicky. UNHCR, *IDPs and humanitarian reform*. *Forced Migration Review*, 29, p. 12-14, December 2007.

DEVELOPMENT INITIATIVES. *Global Humanitarian Assistance Report 2015*, 2015.

FERRIS, Elizabeth G. *The politics of protection: the limits of humanitarian action*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2011.

HOBBSBAWM, Eric J. *Era dos Extremos - o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. 10.reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLMES, John. Humanitarian action: a Western-dominated enterprise in need of change. *Forced Migration Review* 29, p. 4-5, December 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci de Oliveira S. (Org.). *Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais: aspectos teóricos e práticos*. São Paulo, Quartier Latin, p. 21-38, 2012.

JUBILUT, Liliana Lyra. *A Reforma Humanitária na ONU e a Necessidade de uma Abordagem Baseada em Direitos para a Assistência Humanitária Internacional*. *Carta Internacional*, v. 3, n. 1, p. 38-41, Fev/2008.

MARTIN, Susan F.; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. Setting the scene. In: MARTIN, Susan F.; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie (Editors). *Humanitarian Crises and Migration: causes, consequences and responses*. Abingdon/New York: Routledge Taylor & Francis Group, p. 3-27, 2014.

OCHA. *Humanitarian Principles in Brief*, 2013.

STOBBAERTS, Eric; MARTIN, Sarah; DERDERIAN, Katharine. Integration and UN humanitarian reforms. *Forced Migration Review* 29, p. 18-20, December 2007.

STOBBAERTS, Eric; ROCHA; Simone; DERDERIAN, Katharine; SINGH, Iesha; MELODY, David. As reformas humanitárias da Organização das Nações Unidas a partir de uma perspectiva de campo. In: JUBILUT, Liliana Lyra e APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci. de O. S. (Org.). *Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais: Aspectos Teóricos e Práticos*. São Paulo: Quartier Latin, p. 121-138, 2012.

UNHCR. *Global Trends 2014. World at War*, 2015.

Direito Internacional Humanitário na Atualidade

Danielle Annoni*
Joanna de Angelis Galdino Silva**

Introdução

Ao lado do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional dos Refugiados, o Direito Internacional Humanitário (DIH) é uma vertente do Direito Internacional que prioriza a proteção ao ser humano. Refere-se essencialmente ao ser humano em situações de conflitos armados e à regulação normativa

* Professora de Direito Internacional e Direitos Humanos na Universidade Federal do Paraná. Graduada em Direito, Mestre em Direito e Relações Internacionais, e Doutora em Direito Internacional, pela Universidade Federal de Santa Catarina. Líder do Grupo de Pesquisa Observatório de Direitos Humanos junto ao CNPq. Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos nas Relações Internacionais junto ao CNPq. Pesquisadora do projeto de pesquisa Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil: Um Estudo dos Direitos Reconhecidos pelo Brasil aos Refugiados e como se dá o Acesso à Justiça em caso de Violação, financiado pelo CNPq - MCTI/CNPq/Universal 14/2014. Responsável pela Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFSC. Desenvolve pesquisas nos seguintes temas: Sistema Interamericano e Europeu de Direitos Humanos. Tribunais Internacionais e Direitos Humanos. Direitos Internacional dos Direitos Humanos, Direito Humanitário e conflitos armados, Direito Internacional dos Refugiados e migrantes.

** Mestre em Direito e Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina - PPGD/UFSC. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Observatório de Direitos Humanos da UFSC. Pesquisadora do projeto de pesquisa Direito Internacional dos Refugiados e o Brasil: Um Estudo dos Direitos Reconhecidos pelo Brasil aos Refugiados e como se dá o Acesso à Justiça em caso de Violação Aprovado pelo CNPq - MCTI/CNPq/Universal 14/2014. Especialista em Direito do Trabalho pelo Centro Universitário Curitiba. Especialista em Direito do Trabalho pela Escola da Magistratura do Trabalho de Santa Catarina - Amatra 12. Graduada em Direito pelo Centro Universitário Curitiba. Advogada.

da conduta dos Estados que se encontram nestas mesmas situações¹.

A ocorrência do DIH pode ser verificada em diversos instrumentos internacionais, como as Convenções da Haia de 1899 e 1907, o Protocolo de Genebra de 1925, as Convenções de Genebra, na atuação da Cruz Vermelha e nas missões de paz da Organização das Nações Unidas (ONU).

Este regime internacional humanitário tem como base as quatro Convenções de Genebra codificadas em 1949 e os Protocolos Adicionais, de 1977. Consideradas atualmente como os tratados internacionais de maior adesão mundial, tais adesões se justificam pelo contexto histórico em que foram propostas para assinatura e pelo modelo adotado de adesão conjunta dos quatro instrumentos, criando um verdadeiro código jurídico de normas internacionais aplicáveis em situações de conflitos armados.

Conforme o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)², o núcleo do Direito Internacional Humanitário é constituído pelas Convenções de Genebra e seus Protoco-

¹ Uma definição apropriada de DIH é a dada por Christophe Swinarski, consultor jurídico do CICV: “O direito internacional humanitário é o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais. E que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito. Definido desta maneira, o direito internacional humanitário é parte integrante do direito internacional público positivo, ocupando o lugar do conjunto de regras que antes era conhecido com a denominação de direito da guerra”. SWINARSKI, Christophe. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996. p. 9.

² As ações do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) desenvolvem o DIH, pois promovem e divulgam suas regras e normatizações humanitárias.

los Adicionais³, mas não se esgota aí. Em verdade, o regime criado em 1949 unificou os distintos *Jus ad Bellum* e *Jus in Bello* ou seja, o Direito da Guerra (*Jus ad Bellum*), também conhecido como Direito da Haia, que tratava dos meios permitidos de se fazer a guerra e seus motivos, e o Direito na Guerra (*Jus in Bello*), conhecido como Direito de Genebra, que tratava do modo como a guerra deveria ser conduzida, uma vez deflagrada. Ademais, muito dos costumes internacionais de guerra foram também incluídos nas quatro Convenções de Genebra, que não apenas revisaram os tratados anteriores à Segunda Grande Guerra, mas ainda os atualizaram, inaugurando em 1949 um novo regime internacional sobre o tema. Depois de 1949 outros tratados internacionais⁴ vieram a somar-se ao regime, ain-

³ COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. CONVENÇÕES DE GENEBRA. Disponível em:

<<https://www.icrc.org/pt/guerra-e-o-direito/tratados-e-direito-consuetudinario/convencoes-de-genebra>>. Acesso em 1 de agosto de 2015.

⁴ Pode-se citar os Protocolos Adicionais I (1979), II (1978) e III as Convenções de Genebra; Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (1970); Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT) (1996); A Convenção Sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Comércio de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, conhecido como Tratado de Ottawa (1999); A Convenção de Haia (1907), Protocolo I da Convenção de Haia relativo à Convenção sobre Certas Armas Convencionais, Estilhaços Não Localizáveis (1989); Protocolo II da Convenção de Haia, relativo à Convenção sobre Certas Armas Convencionais, Proibição ou Limitação do Uso de Minas, Armadilhas e Outros Dispositivos, conforme emenda de (1996); Protocolo III da Convenção de Haia, relativo à Convenção sobre Certas Armas Convencionais, Proibição ou Limitação do Uso de Armas Incendiárias (1980); Protocolo IV da Convenção de Haia, relativo à Convenção sobre Certas Armas Convencionais, Armas Laser que Causam a Cegueira (1995); Protocolo V da Convenção de Haia, relativo à Convenção sobre Certas Armas Convencionais, Resíduos Explosivos de Guerra (2003), além de documentos de Direito consuetudinário inglês, a exemplo dos: *Denial of quarter; Destruction and seizure of property; Starvation and access to humanitarian relief; Deception Communication with the adversary*. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/guerra-e-o-direito/conducao-das-hostilidades>>. Acesso em 1 de agosto de 2015.

da que as adesões não tenham alcançado o mesmo número de representações geográficas e de ratificações.

A Academia de Direito Internacional Humanitário e de Direitos Humanos de Genebra, acerca do conceito e alcance do Direito Interacional Humanitário, assim se posiciona:

International humanitarian law – also called the law of armed conflict or the laws of war – regulates the conduct of warfare. Most of the applicable rules are to be found in the four 1949 Geneva Conventions and their two 1977 Additional Protocols. In addition, the 1907 Hague Conventions and the annexed Regulations lay down important rules on the conduct of hostilities, notably on military occupation. There are also several treaties that prohibit or restrict the use of specific weapons, including anti-personnel mines, exploding or expanding bullets, blinding laser weapons, and, most recently in 2008, cluster munitions⁵.

Acerca das Convenções de Genebra, que formam o maior conjunto de normas humanitárias em vigor, a I Convenção trata sobre a melhoria da situação de feridos e doentes das forças armadas em campanha; a II sobre a melhoria da situação dos feridos, doentes e náufragos das

⁵ RULE OF LAW IN ARMED CONFLICTS PROJECT. *International Humanitarian Law*. Disponível em: <http://www.geneva-academy.ch/RULAC/international_humanitarian_law.php>. Acesso em 1 de agosto de 2015. Tradução livre: “Direito Humanitário Internacional - também chamado de lei de conflito armado ou as leis da guerra - regula a condução da guerra. A maioria das regras aplicáveis se encontram nas quatro Convenções de Genebra de 1949 e seus dois Protocolos Adicionais de 1977. Além disso, as Convenções de Haia de 1907 e os regulamentos anexos estabelecem regras importantes sobre a condução das hostilidades, nomeadamente em matéria de ocupação militar. Existem também vários tratados que proíbem ou restringem o uso de armas específicas, incluindo as minas antipessoais, explosão de balas, armas laser que cegam, e, mais recentemente, em 2008, as munições de fragmentação”.

forças armadas no mar; a III sobre o tratamento dado aos prisioneiros de guerra e a IV sobre a proteção de pessoas civis em tempos de guerra. No que tange aos Protocolos, o I é relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados internacionais e o II se refere à proteção das vítimas dos conflitos armados não internacionais.

Ponto de grande interesse do DIH e que merece ser destacado são os conflitos armados⁶. O sistema em questão só funciona e existe para atender os referidos conflitos durante a existência destes. Portanto, uma vez cessada a guerra ou conflito, o regime internacional humanitário deixa de existir, porque seu objetivo principal é proteger a

⁶ Por razões metodológicas devem ser diferenciados os conceitos de “intervenção armada”, “guerra” e “conflito armado”, usados neste capítulo. *Intervenção armada ou militar*: um nível superior da intervenção humanitária, pois há o uso da força e a interferência nos assuntos internos do Estado. *Guerra*: “a luta durante certo lapso de tempo entre forças armadas de dois ou mais Estados, sob a direção dos respectivos governos” (Cf. CASELLA, Paulo Borba; ACIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E do Nascimento e. *Manual de Direito Internacional Público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 873). A Carta das Nações Unidas prevê a agressão, entendida por “guerra de agressão”, sendo a denominação de agressão “o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado ou de maneira contrária à Carta das Nações Unidas” (artigo 1, Resolução 3.314 de 1974 da Assembleia Geral da ONU). *Conflito armado*: Os conflitos armados se dividem em conflitos armados internacionais e conflitos armados de caráter não internacional. O conflito armado internacional é identificado quando há declaração de guerra ou de conflito com outra natureza entre dois ou mais Estados, inclusive se um deles não for reconhecido pelos demais Estados (artigo 2 da Convenção IV de Genebra Relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra, de 1949 e ICRC, 2008-a). Por conflito armado de caráter não internacional entende-se quando há violência armada entre autoridades do governo e grupos armados não governamentais ou apenas conflito entre os próprios grupos armados não governamentais, sendo o conflito prolongado nas duas ocasiões (artigo 8.2.f do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional e ICC, 1998).

população não beligerante, atingida pelos efeitos da guerra, mas que não faz parte direta do conflito.

Uma vez deflagrada a guerra, os seres humanos são divididos entre combatentes e não combatentes para efeitos de tratamento jurídico. São considerados combatentes aqueles preenchem os seguintes requisitos: a) obedecem a um chefe que responde pela tropa ou grupo armado; b) usam emblemas distintivos das roupas utilizadas pela população civil, ou uniformes identificados; c) portam armas abertamente e podem ser identificados a olho nu como um grupo armado; d) respeitam os costumes e as leis de guerra. Os chamados mercenários e os grupos terroristas não se enquadram neste conceito e, portanto, não são protegidos pelas Convenções, sobretudo pelo Estatuto do prisioneiro de guerra⁷.

Esta distinção é importante para se poder reconhecer o objeto de tutela, qual seja, os não combatentes. Os não combatentes não se restringem a população civil. São também não combatentes os doentes e feridos; os funcionários internacionais e/ou de Estados neutros e/ou de organizações internacionais e/ou não governamentais atuando na zona de conflito; a imprensa internacional; os missionários que já estejam atuando na zona de conflito; os estrangeiros de passagem ou de residência não permanente no território que compõe a zona de guerra e, por fim, os combatentes fora de combate⁸.

Ademais, importante destacar que é justamente porque são muitos os atores internacionais, além dos Estados, que atuam num conflito armado, do mesmo modo que são

⁷ ANNONI, D.; VIGGIANO, J. (Org.). *Conflitos Armados & Jurisdição Internacional*. Curitiba: Multideia, 2013.

⁸ Ibid.

também muitas as normas jurídicas⁹ que desafiam a disciplina do tema durante a guerra, o que faz o instituto ser conhecido como um regime internacional. Com a entrada em vigor do Tratado de Roma, que criou o Tribunal Permanente Internacional, e a circunscrição atual dos crimes contra a paz, de guerra, de genocídio, de agressão e contra a humanidade, o regime internacional humanitário passou a abrigar um sistema jurídico internacional próprio, apto a julgar os grandes criminosos de guerra pelos horrores que autorizam ou permitem ocorrer¹⁰.

Com efeito, analisar o regime internacional humanitário na atualidade é um desafio que não será concluído num único texto. Assim, o presente trabalho visa, num primeiro momento, apresentar as normas jurídicas que compõem, em sua essência, este regime, em especial refletindo sobre seu impacto durante a Guerra Fria. Em seguida, pretende-se analisar o regime internacional humanitário na década de 90, e toda a reforma que a ONU precisou implementar após os fracassos dos modelos de intervenção humanitária e aplicação das normas humanitárias em conflitos internos. Por fim, visa-se refletir sobre o futuro do Direito Internacional Humanitário na Era do Terror e o que esperar para o Século XXI no que tange à tutela dos direitos humanos em situações de conflitos armados.

⁹ Além dos tratados internacionais multilaterais, são normas de guerra os acordos bilaterais entre os Estados beligerantes, o Tratado de Paz violado, se existir, os costumes internacionais regionais de guerra, além dos Códigos Militares de cada um dos Estados beligerantes e que regulam a hierarquia militar, além das Leis Marciais, impostas aos civis.

¹⁰ ANNONI, D.; VIGGIANO, J. (Org.). Op. cit.

1. O Regime Internacional dos Conflitos Armados no Breve Século XX¹¹

Os conflitos armados, como a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, foram fatores que motivaram a elaboração e desenvolvimento de tratados internacionais de proteção aos direitos humanos e a tentativa de normatização e regulamentação do Direito Internacional Humanitário, por meio de diversos instrumentos internacionais.

Tal proteção se deu de forma mais efetiva após a criação da ONU e com a elaboração de tratados de direitos humanos cunhados em seu âmbito. A Carta da ONU de 1945, assinada por cinquenta países de 25 de abril a 26 de junho de 1945, na Conferência sobre Organização Internacional, em São Francisco, Estados Unidos, foi o tratado que estabeleceu a ONU. Conforme consta no artigo 2 (1), para a realização dos seus propósitos, “A Organização é baseada no princípio da igualdade de todos os seus membros”.

¹¹ A expressão “Breve Século XX” se torna adequada ao âmbito do DIH ao adotarmos o pensamento de Hobsbawm. Para o autor o Breve Século XX corresponde ao período que vai da Primeira Guerra Mundial, em 1914, até o fim da era soviética, em 1991, trazendo este conceito das obras de Paul Bairoch e Ivan Berend. Nesse sentido: “A uma Era de Catástrofe, que se estendeu de 1914 até depois da Segunda Guerra Mundial, seguiram-se cerca de 25 ou trinta anos de extraordinário crescimento económico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável. Retrospectivamente, poderíamos ver esse período como uma espécie de Era de Ouro, e assim ele foi visto quase imediatamente depois que acabou, no início da década de 1970. A última parte do século foi uma nova era de decomposição, incerteza e crise – e, com efeito, para grandes áreas do mundo, como a África, a ex-URSS e as partes anteriormente socialistas da Europa, de catástrofe”. HOBBSBWM, Eric. *Era dos Extremos - O breve século XX*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994. p. 75.

Acerca da Carta de 1945 aduz Ferrajoli¹² que a mesma “assinala, em suma, o nascimento de um novo Direito Internacional e o fim do velho paradigma – o modelo Vestefália –, que se firmara três séculos antes com o término de outra guerra europeia dos trinta anos”. Portanto, após o final das chamadas Grandes Guerras é criado um sistema que abrange a proteção aos direitos humanos, por uma Organização da qual fazem parte a grande maioria dos Estados que possuem as prerrogativas de soberania.

Três anos após a entrada em vigor da Carta da ONU foi estabelecida a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Proclamada pela Assembleia Geral da ONU por meio da Resolução 217 A (III) estabelece, pela primeira vez, de forma específica, a proteção universal dos direitos humanos. Impulsionados por este ideal, e com o fim das Duas Grandes Guerras que assolaram grandes potências, começam a ser criados e ratificados pela comunidade internacional instrumentos de alcance amplo e geral para a sanção de crimes que atentem contra os direitos humanos, sendo observados os casos em que possa haver um novo conflito armado.

Neste escopo, a Convenção de Prevenção e Repressão ao Genocídio de 1948, aprovada por meio da Resolução 260-A da ONU, reconheceu o genocídio como um crime contra o Direito Internacional. O projeto para a elaboração da Convenção contra o Genocídio aparece na Resolução 96 de 1946 da ONU, nos seguintes termos:

Genocide is a denial of the right of existence of entire human groups, as homicide is the denial of the right to live individual human beings; such denial of the right of existence shocks the

¹² FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 40.

*conscience of mankind, results in great losses to humanity in the form of cultural and other contributions represented by these human groups, and is contrary to moral law and to the spirit and aims of the United Nations*¹³.

Inicialmente significando um crime premeditado, com objetivos claramente definidos, conforme definiu o criador desta expressão, Raphael Lemkin¹⁴, atualmente pode-se entender o genocídio como além do fim de uma raça, sendo então definido como “um crime internacional contra a humanidade, em que não se busca proteger apenas a vida ou a integridade física ou mental das pessoas atingidas, mas a própria existência de determinado grupo étnico, cultural, religioso ou segmento social”¹⁵.

A Convenção de Prevenção e Repressão ao Terrorismo de 1948 inaugurou este novo regime internacional, com vistas a evitar a guerra ou impedir que, na sua ocorrência, acontecessem novos holocaustos¹⁶. Neste clima de tensão

¹³ Tradução livre: “O genocídio é uma negação do direito de existência de grupos humanos inteiros, como o homicídio é a negação do direito à vida de seres humanos individualmente; tal negação do direito à existência choca a consciência da humanidade e resulta em grandes perdas à humanidade na forma de contribuições culturais e outras representadas por esses grupos humanos, e é contrário a lei moral, espírito e objetivos das Nações Unidas”. Resolução 96/146 ONU.

¹⁴ Escritor judeu que conseguiu fugir do nazismo em 1944, após verificar as intenções de Hitler em relação aos judeus. Lemkin, Raphael. *Prominent Refugees*, 24 Junho 1901. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3b7255121c&query=genocide%20convention>>. Acesso em 2 de agosto de 2015.

¹⁵ PONTE, Leila Hassem da. *Genocídio*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 24.

¹⁶ Importante destacar que o genocídio como crime de guerra não surge com a Convenção, que apenas amplia seu conceito e alcance, para um crime internacional e contra a humanidade. O século XX é

e pressa em se evitar novos conflitos foi escrita, aprovada e ratificada a IV Convenção de Genebra, que trata da proteção da população civil em conflitos armados e que, ao contrário das três anteriores que já existiam e foram revisadas e atualizadas, não contava com um texto no qual a comissão poderia se basear. Além de ser um tratado recente, pois adotado em 1949 pela Conferência Diplomática com o objetivo de elaborar Convenções Internacionais para as Vítimas da Guerra e tendo entrado em vigor em 21 de outubro de 1950, tem grande importância ao trazer aspectos como a proteção a toda a população dos países em conflito e a criação e normatização de zonas de proteção para a população civil.

marcado por genocídios, a começar pelo Massacre dos Armênios pelo Império Otomano, com a intenção de exterminar sua presença cultural, sua vida econômica e seu ambiente familiar, durante o governo dos chamados Jovens Turcos, de 1915 a 1917. O termo “Genocídio”, em relação ao massacre ocorrido na Armênia, é reconhecido por 23 países, além do Parlamento Europeu e da Sub-Comissão para Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias da ONU. O Brasil não reconhece oficialmente o genocídio, se solidarizando com as vítimas da “tragédia”. *Por que gera tanto conflito chamar de “genocídio” o massacre de armênios?* Disponível em:

<http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2015/04/150423_massacre_armenia_turquia_lgb>. Acesso em 1 de agosto de 2015; *Génocide arménien: une si lente reconnaissance*. Disponível em:

<http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/04/13/genocide-armenien-une-si-lente-reconnaissance_4615209_4355770.html>. Acesso em 2 de agosto de 2015. Para o professor de armênio da USP Sarkis Sarkisian, “[...] há um consenso dos historiadores que tenha sido por volta de 1,5 milhão, número considerado por Eric Hobsbawm e adotado em diversas organizações como pelas Nações Unidas e Parlamento Europeu”. CHACRA, Guga. *Guia dos 99 anos do Genocídio Armênio, vergonhosamente não reconhecido pelo Brasil*. ESTADÃO, 2015. Disponível em:

<<http://internacional.estadao.com.br/blogs/gustavo-chacra/guia-dos-99-anos-do-genocidio-armenio-vergonhosamente-nao-reconhecido-pelo-brasil/>>. Acesso em 1 de agosto de 2015.

A IV Convenção de Genebra traz dispositivos que devem ser aplicados tanto em tempos de paz quanto em tempos de guerra ou conflito armado, sendo que sua aplicação se dá de forma igual e em todos os casos de ocupação total ou parcial do território, com ou sem resistência militar, por qualquer das partes contratantes.

Com efeito, a IV Convenção de Genebra traduz-se no grande diferencial do sistema de proteção a população civil do século XX, em especial no que tange as zonas de proteção. Previstas entre os artigos 14 a 17 da IV Convenção, e no projeto de acordo apensado à Convenção, as zonas de proteção são um espaço delimitado, considerado como uma área internacional, com a finalidade de proteger e fornecer cuidados aos combatentes doentes e feridos, além da população civil. Assim, o DIH passou a adotar um sistema de zonas de proteção, que abrange quatro tipos: as zonas de segurança (artigo 14 da IV Convenção de Genebra), as zonas neutralizadas (artigo 15 da IV Convenção de Genebra), as localidades não defendidas (artigo 59 do I Protocolo Adicional à Convenção de Genebra) e, as zonas desmilitarizadas (artigo 60 do I Protocolo Adicional à Convenção de Genebra)¹⁷.

¹⁷ Há diversos parâmetros para a criação das zonas de proteção, sendo que as condições de tais parâmetros, dispostas no artigo 14 da Convenção e no Projeto de Acordo, foram as seguintes: (I) acordo, para que as partes envolvidas no conflito pudessem acordar de forma direta, entre si, em tempos de paz ou guerra; (II) categoria da população, que determinou quem seriam as pessoas admitidas dentro das zonas, sendo feridos, doentes, idosos, crianças menores de 15 anos, grávidas e mães de crianças de até sete anos, pessoas encarregadas da organização e administração; (III) localização, sendo uma área pequena, pouco povoada e sem importância militar; (IV) desmilitarização, o que corresponde à vedação de atividades vinculadas a operações militares dentro das zonas; (V) sinalização, determinando o símbolo e a iluminação das zonas; (VI) supervisão, sendo que comissões especiais seriam as responsáveis por supervisionar o cumprimento das condições e obrigações estabelecidas pelo acordo. PAVANELLO, Elisa Moretti. *A Aplicação das Condições dos Parâmetros de Zonas de Proteção para a População Civil em Conflitos Armados: Estudo de Possibilidades e Reflexos*

Do mesmo modo, os Protocolos Adicionais I e II merecem especial destaque. Propostos no mesmo período para ratificação, o Protocolo II entrou em vigor (1978) antes do Protocolo I (1978), pelo contexto histórico por que o mundo passava em sua época, em especial o processo de descolonização da África.

Nesse sentido, cabe destacar também os processos de descolonização e de guerras nas antigas colônias da Ásia. Tanto na Ásia como na África não mais a guerra, e sim as “novas modalidades de combates e combatentes punham cada vez mais de lado as guerras tradicionais”, como “guerra de libertação nacional”, “guerras revolucionárias” e “guerras de descolonização”. A Suíça, depositária das Convenções de 1949, convocou em 1974 uma Conferência Internacional na qual seria debatida a proteção às vítimas nas modalidades de conflitos acima destacados, ocorridos no pós Segunda Guerra, por resultado a elaboração dos dois Protocolos. Pode-se dizer que os Protocolos regulamentaram as condições

das vítimas de conflitos não declarados, em especial trazendo garantias àqueles afetados por conflitos internos. Uma peculiaridade dos Protocolos é que os mesmos acabaram por incorporar institutos do Direito da Haia e trouxeram um caráter mais amplo de proteção às populações civis¹⁸.

Embora tragam normas e determinações que, a princípio, solucionariam a maioria dos problemas enfrentados pela população em tempos de guerra, dentre os países que

no Caso da Síria. Dissertação de Mestrado apresentada à UFSC, 2014.

¹⁸ GONÇALVES, Joanisval Brito. Os 50 Anos das Convenções de Genebra. *Boletim Eletrônico do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, 2a quinzena de Agosto/2001. Disponível em: <www.ibccrim.com.br>. Acesso em 2 de agosto de 2015.

não ratificaram ambos os Protocolos estão Estados Unidos, Israel, Irã, Paquistão, Afeganistão e Iraque. Essa negativa de adesão a tratados humanitários tão importantes faz com que tais normas, muitas vezes, vigorem apenas de forma utópica, visto que os grandes responsáveis pelos conflitos armados não fazem parte destes instrumentos.

O Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (1970), de igual modo, é outro instrumento jurídico que merece ser lembrado, porque em meio à Guerra Fria e à corrida armamentista e nuclear, é o símbolo de uma preocupação constante com a ética da guerra, os meios permitidos e como evitar a devastação do planeta. Este Tratado, por sua vez, fortalece o conjunto normativo sobre a condução das hostilidades, tendo na Convenção de Haia de 1907 seu mais destacado instrumento jurídico internacional do século XX. A partir dali adveio a edição de cinco Protocolos Adicionais, dos quais cabe citar o Protocolo III relativo à Convenção sobre Certas Armas Convencionais, Proibição ou Limitação do Uso de Armas Incendiárias, em vigor em 1980, e o Protocolo I relativo à Convenção sobre Certas Armas Convencionais, Estilhaços Não Localizáveis, em vigor em 1989¹⁹. De igual modo, é a partir deste tratado que outros, com o mesmo propósito, foram adotados, a exemplo dos Tratados de Interdição Completa de Ensaios Nucleares (CTBT) (1996) e da Convenção Sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Comércio

¹⁹ Os outros são: Protocolo II relativo à Convenção sobre Certas Armas Convencionais, Proibição ou Limitação do Uso de Minas, Armadilhas e Outros Dispositivos, conforme emenda (1996); Protocolo IV relativo à Convenção sobre Certas Armas Convencionais, Armas Laser que Causam a Cegueira (1995); Protocolo V relativo à Convenção sobre Certas Armas Convencionais, Resíduos Explosivos de Guerra (2003).

de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, conhecido como Tratado de Ottawa (1999).

Apesar do Breve Século XX, conforme definido por Hobsbawm, ter terminado em 1989 com a queda do muro de Berlim, os reflexos da política da ONU para regulamentar de forma precisa os limites da guerra se estenderam até o final do Século XX e início do Século XXI, tendo sua trajetória modificada apenas com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 e a mudança na agenda internacional dos Estados no que diz respeito à guerra, sua ética e seus meios e fins²⁰.

Assim, seguindo a trajetória iniciada com as Convenções de Genebra, no ano de 1993 foi promulgada a Convenção que veda a proliferação de armas e proíbe e elimina todos os tipos de armas de destruição em massa, denominada Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo, cuja entrada em vigor se deu em 1997.

Ao contrário do que se observa nos Protocolos de Genebra, aqui houve a ratificação de 190 países, sendo que apenas sete Estados membros da ONU não fazem parte da Convenção, quais sejam, Angola, Coreia do Norte, Egito, Israel, Myanmar, Sudão do Sul e Síria.

²⁰ Não corre mais o século XVI, no qual Maquiavel asseverava que “Um príncipe não deve ter outro objetivo ou pensamento, ou manter qualquer outra coisa como prática, a não ser a guerra, seu regulamento e sua disciplina, pois essa é a única arte que se espera de quem comanda”. MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 95.

Vive-se hoje a ideia de que a paz é necessária, e para tanto as Organizações Internacionais empenham-se em elaborar e obter adesão a tratados que propiciem, ou ao menos facilitem, a coexistência pacífica entre os Estados.

E no mesmo ano de 1997 foi elaborada a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição. Apesar da importância deste tratado internacional e de sua relevância para o DIH, Estados como Rússia, China, Índia, Paquistão e Estados Unidos (único membro da OTAN) até o momento não assinaram a Convenção. Mesmo sem a adesão dessas potências, desde 1999, quando a Convenção entrou em vigor, setenta milhões de minas já foram destruídas nos cento e sessenta e um países signatários²¹.

Tal ponto é positivo e de grande importância para o DIH pois, mesmo cessado o conflito o perigo de mortes e mutilações é latente, já que não se sabe exatamente todos os locais nos quais as minas foram enterradas. Nesse sentido os programas internacionais de desminagem e o apoio das ONGs têm exercido importante papel, como se verifica na América Central. Na década de 90, com o fim do período de guerras civis iniciadas na região durante a Guerra Fria, houve a criação dos referidos programas internacionais de desminagem, com o apoio dos governos dos Estados envolvidos, da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Junta Interamericana de Defesa (JID), formando a Missão de Assistência à Remoção de Minas na América Central, em 1996. Os esforços da Missão resultaram na destruição de em média cento e oitenta mil minas e artefatos não detonados, o que culminou no reconhecimento de ser, a América Central, uma zona livre de minas terrestres. Para dar continui-

²¹ *EUA se comprometem a parar fabricação de minas terrestres antipessoais*. Publicado em 27 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.portugues.rfi.fr/americas/20140627-eua-se-comprometem-parar-fabricacao-de-minas-terrestres-antipessoais>>. Acesso em 2 de agosto de 2015.

dade ao trabalho também houve a criação de programas educacionais que atentam sobre os riscos das minas e dão assistência para as vítimas de acidentes, com o apoio de Organizações não Governamentais (ONGs)²².

2. O Regime Internacional Humanitário e o Legado da Década de 90

A década de 90 marca o início das ações efetivas promovidas pela ONU em situações de conflitos e dois temas ganham relevo internacional, destacando as limitações e fragilidades do Direito Internacional Humanitário em vigor, quais sejam, as intervenções humanitárias e as missões de paz. A guerra em nome dos direitos humanos, conhecida como intervenção humanitária, é ainda um tema sem solução no Direito Internacional Público, sendo conceituada como

*the threat or use of force across state borders by a state (or group of states) aimed at preventing or ending widespread and grave violations of the fundamental human rights of individuals other than its own citizens, without the permission of the state within whose territory force is applied*²³.

²² TIBURCIO, James Augusto Pires; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. A questão do banimento internacional das minas terrestres: novos atores na segurança internacional e os casos das Américas Central e do Sul. *Contexto internacional*, v. 33, n. 2, p. 485-520, Dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 1 de agosto de 2015

²³ HOLZGREFE, J. L. *The humanitarian intervention debate*. In: HOLZGREFE, J.L.; KEOHANE, Robert (Ed.) *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. New York: Cambridge University Press, 2003, p. 18. Tradução livre: “a ameaça ou o uso da força para além das fronteiras do Estado por um Estado (ou grupo de estados), que visa à prevenção ou término de violações generalizadas e graves dos direitos humanos fundamentais de outros indivíduos que não seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado em cujo território a força é aplicada”.

O primeiro caso emblemático de intervenção humanitária autorizada pela comunidade internacional por meio do Conselho de Segurança da ONU (CS) foi o caso da intervenção na Somália. O caso iniciou em 1991, quando o chefe de Estado Siad Barre foi deposto e a ausência de um governo central originou milícias, disputas de tribos pelo poder e, logo após, a declaração da Somália em estado oficial de desastre, pelos EUA. O CS aprovou a Resolução 733/1992 permitindo a distribuição de ajuda humanitária, em parceria com a Unidade Africana e a Liga Árabe. Com o descumprimento dos preceitos da Resolução, o CS estabeleceu a missão de paz UNOSOM I, que não teve sequer o cessar fogo respeitado. Devido ao insucesso da missão o CS aprovou a Resolução 775/1992 e a Resolução 794/1992, sendo esta última a primeira resolução aprovada pela ONU para autorizar a intervenção militar por motivos humanitários, após a Guerra Fria. Esta operação, denominada UNITAF, também falhou e em 1993 foi aprovada uma nova resolução (Resolução 814/1993) para ampliar os poderes das missões anteriores, a UNOSOM II. Tal missão não obteve sucesso, inclusive não evitou o assassinato de diversos soldados do Paquistão. Por fim, após um novo ataque contra soldados dos EUA, resultando em novos assassinatos, as tropas norte-americanas foram retiradas da região.

Apesar do fracasso na Somália²⁴, foi esta a primeira missão puramente humanitária, na qual não havia outro interesse dos Estados envolvidos senão a proteção da população em risco. O efeito *Somalia*, como os diplomatas passaram a chamar o fracasso ocorrido com a intervenção no Estado, foi a justificativa para a recusa da comunidade internacional em intervir em Ruanda, sendo conivente com um dos graves casos de genocídio pelo qual já passou a humanidade²⁵. A intervenção em Ruanda, quando ocorreu, já era tarde. As ineficazes resoluções do CS após o grande número de mortes verificado em 1994 (Resoluções 909/1994; 912/1994) comprovam uma omissão tanto da comunidade internacional como da ONU, já que não houve a autorização para o envio de tropas e de uma intervenção armada, para restabelecer a ordem em Ruanda. Ao contrário, as Resoluções 925/1994 e 929/1994 do CS dispõem que a UNAMIR tem “caráter meramente humanitário”, protegendo deslocados, refugiados e civis em perigo em Ruanda, mas “sem fins de intervenção militar”. Finalmente foi aprovada a Resolução 935/1994 pelo CS, solicitando que os Estados e organizações internacionais tomassem conhecimento do conflito que estava ocorrendo

²⁴ Fracasso devido, principalmente, ao não apoio da Organização da Unidade Africana, sob o argumento de que não havia governo soberano solicitando ajuda; reconstrução equivocada da Somália, pois sua população é nômade e não organizada em forma de Estados. VILLENA DEL CARPIO, David Fernando Santiago. *A Responsabilidade de Proteger e o Conselho de Segurança das Nações Unidas: Uma análise dos argumentos apresentados no caso da intervenção humanitária na Líbia e o seu reflexo no caso sírio*. Dissertação de Mestrado apresentada à UFSC, 2014.

²⁵ PINTO, Teresa Nogueira. Ruanda: entre a segurança e a liberdade. *Relações Internacionais*, n.32, p. 45-57, 2011.

e, em 8 de novembro de 1994, pela Resolução 955/1994, foi aprovada a criação do Tribunal Penal Internacional, competente para julgar os responsáveis pelas violações de direitos humanos perpetradas em Ruanda.

Por fim há que se falar no caso de intervenção de Srebrenica, influenciada pelo *efeito Ruanda*. Devido a não interferência em Ruanda, que culminou com o genocídio, a comunidade internacional voltou a intervir na Europa e esta ação é considerada por muitos como a causa do massacre em Srebrenica²⁶, uma vez que, amparada pela IV Convenção de Genebra, criou uma zona de proteção, reunindo pessoas desarmadas, em meio a um conflito étnico-religioso.

Nas palavras do Secretário Geral da ONU, Ban Ki-moon:

Os genocídios em Ruanda e Srebrenica foram fracassos emblemáticos da comunidade internacional. A escala da brutalidade em Ruanda ainda choca: 10 mil mortes por dia, dia após dia, durante três meses, com transmissões de ódio pelo rádio inflamando e incitando ruandeses a matar ruandeses²⁷.

Todos estes fracassos fomentaram um novo olhar nas intervenções humanitárias. E neste sentido, Kofi Annan, então Secretário Geral da ONU, em setembro de 1999, em seu discurso da 54ª sessão da Assembleia Geral da ONU, falou sobre as perspectivas para a segurança e intervenção humanitária no próximo século. Annan lembrou os casos de Ruanda e Kosovo e os erros de atuação do CS. Propôs

²⁶ O caso de Srebrenica se denomina atualmente como “massacre” e não “genocídio”, devido ao recente julgamento da Corte Internacional Justiça nesse sentido.

²⁷ KI-MOON, Ban. *20 anos após o genocídio em Ruanda*, 2014. Disponível em: <<http://unicrio.org.br/20-anos-apos-o-genocidio-em-ruanda-por-ban-ki-moon/>>. Acesso em 25 de julho de 2015.

ainda um desafio aos Estados Membros para que os princípios da Carta da ONU fossem efetivamente seguidos, no sentido de uma defesa comum de toda a humanidade. O desafio foi aceito pelo Canadá, que criou uma Comissão para estudar o tema da guerra em nome dos direitos humanos e como conciliar dois princípios fundantes do sistema jurídico internacional: a não intervenção (apoiada na soberania estatal) e autodeterminação dos povos (apoiada nos standards mínimos de direitos humanos).

Em 2000, em discurso no Relatório do Milênio para a Assembleia Geral, Annan reiterou suas preocupações acerca de questões como a intervenção humanitária e considerou que, mesmo sendo a intervenção considerada como uma ameaça ou ataque à soberania estatal, algo desta natureza deveria ser feito em casos como os de Ruanda e Kosovo, quando os direitos humanos dos nacionais foram violados pelos seus próprios Estados²⁸. Em 2001 o Canadá entregou seu relatório, dando origem a Responsabilidade de Proteger (R2P) como resposta as violações massivas de direitos humanos causadas por conflitos armados internos e, apesar das atenções já estarem voltadas a Guerra ao Terror, a Responsabilidade de Proteger teve o importante legado de consolidar a legitimidade e aplicação dos Protocolos e das Convenções de Genebra, ao tratar os conflitos internos de grande impacto regional como conflitos internacionais, sob a jurisdição simultânea do Direito Internacional Humanitário e das leis internas, forçando a cooperação internacional em matéria humanitária.

²⁸ Nesse sentido houve a criação, pelo Canadá, da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS). A ICISS apresentou um relatório em dezembro de 2001 no qual surge a R2P como solução para legitimar a intervenção humanitária.

Além dos casos de intervenção humanitária, também são um desafio ao Direito Internacional Humanitário as missões de paz. Idealizadas pelo ex-Secretário Geral da ONU, Dag Hammarskjöld, elas surgem como uma alternativa às soluções de conflitos não coercitivas e coercitivas, previstas nos capítulos VI e VII da Carta da ONU. Apesar de terem caráter militar, não atuam de forma coercitiva e superior à soberania estatal²⁹.

Sendo conceituadas como “a resposta da ONU aos pedidos internacionais de ajuda, um dos ‘instrumentos de apoio da organização para a realização da manutenção da paz e da segurança internacional”³⁰, as missões de paz têm por objetivo principal promover a paz mundial, baseando-se nos princípios de consenso, imparcialidade e não uso da força³¹.

Um exemplo que ilustra este tema é a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), criada em 2004 pelo CS, conforme a Resolução 1542. Por meio dela se extrai que a MINUSTAH é uma missão de imposição, manutenção e consolidação da paz e que o CS a autorizou para utilizar todos os meios necessários para promover a paz, inclusive o uso da força.

Os principais objetivos da Missão foram estabilizar o país, promover a pacificação e desarmamento de gru-

²⁹ COLARES, Luciano. As missões de paz da ONU: a evolução da face mais visível de atuação de um organismo internacional. *Diálogo*, n. 16, jan-jun-2010, p. 137.

³⁰ MAIDANA, Javier Rodrigo. *Operações de paz das Nações Unidas: atuação eficaz ou falácia? – reflexões acerca de sua institucionalização*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 44.

³¹ Exceto no caso de legítima defesa, e não há que se falar em “legítima defesa preventiva”.

pos rebeldes e guerrilhas, promoção e acompanhamento de eleições livres e desenvolvimento econômico e político do Haiti. Acerca da necessidade dessa missão cabe a seguinte observação:

Com o caos se instalando no país, foi necessária uma intervenção internacional sob a bandeira e sob os ideais da ONU para criar, ou ao menos se tentar criar, um ambiente mais estável nos três principais níveis já destacados, quais sejam as vertentes de segurança e estabilidade do ambiente, do processo político e dos direitos humanos³².

A missão, que já completou dez anos de existência e é liderada pelo Brasil, tem previsão de permanência no Haiti até o ano de 2016, visto que ainda há instabilidade no país, devido também ao terremoto ocorrido em 2010, que ocasionou o aumento de doenças, como a cólera, além de crescimento dos níveis de violência e do crime organizado.

Um dos objetivos da liderança do Brasil na missão foi a possibilidade de conseguir um posto permanente no CS. Além de liderar esta Missão, o Brasil, no ano de 2014, planejou enviar entre trezentos e quatrocentos soldados para a missão de paz da ONU no sul do Líbano, junto à fronteira de Israel, no primeiro semestre de 2015³³.

3. O Regime Internacional Humanitário e o Século XXI

O início do novo século é marcado pelos atentados ocorridos em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e

³² MAIDANA, Javier Rodrigo. Op. cit., p. 176.

³³ SALEH, Tariq. *Brasil planeja envio de soldados para Força da ONU no Líbano*. Publicado em 13 de março de 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/03/140313_tropas_brasil_libano_pai>. Acesso em 25 de julho de 2015

que deram origem à chamada Guerra ao Terror. A política externa estadunidense voltou-se ao embate armado e ostensivo, numa perspectiva contrária à diplomacia e ao diálogo vivenciados nas décadas anteriores³⁴. Após os referidos atentados, os EUA intensificaram a busca por terroristas, reinserindo no novo século meios de guerra que se pensava superados com a Guerra Fria, como espionagem³⁵, tortura³⁶ e restrição de direitos fundamentais³⁷.

O inimigo não é mais um Estado, mas grupos terroristas que podem estar escondidos em qualquer lugar. E assim, para impedir novos ataques, a política externa americana justifica sua ação unilateral em uma defesa

³⁴ Por exemplo, a chamada Invasão da Baía dos Porcos, em 1961, um ataque frustrado para invasão do sul de Cuba, por exilados cubanos (com treinamento da CIA e apoio do exército americano) com o objetivo de derrubar o governo socialista de Fidel Castro. Os invasores foram vencidos em apenas três dias de combate, com a declaração de Cuba de ter vencido o imperialismo americano. *Cronologia da Revolução Cubana*. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/12/081231_cuba_cronologiasemflash.shtml>. Acesso em 2 de agosto de 2015.

³⁵ A exemplo, o caso de Julian Assange, fundador do site WikiLeaks e acusado de fraude e espionagem por divulgar documentos diplomáticos confidenciais dos EUA. Obteve asilo político na embaixada do Equador, em Londres, e lá permanece desde 2012.

³⁶ Na prisão de Guantánamo, e, Cuba, são levados suspeitos de terrorismo que podem ficar lá eternamente, sem direito a julgamento e qualquer tratamento que respeite os direitos humanos. Práticas de tortura são frequentes, para obtenção de confissões fictícias. *Inmate's book exposes horrors of Gitmo*. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2015/01/21/americas/guantanamo-bay-prisoner-book/>>. Acesso em 1 de agosto de 2015.

³⁷ Como por exemplo a Lei de Segurança Nacional, 7.170/1983, que define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política social e estabelece o processo e julgamento para quem praticar os crimes por ela previstos.

preventiva, ou legítima defesa preventiva.³⁸ Importante destacar que como tipo penal o crime de terrorismo sequer existe. Não em uma definição, conforme sustenta Yesikaya³⁹. Esta imprecisão tem também razões políticas, conforme sustenta o autor com base nos estudos Schmidt e Youngman, cuja obra apresenta mais de cem diferentes definições para terrorismo, destacando, ao fim, de que o respeito aos direitos humanos deve ser o fio condutor desta luta sem vencedores.

In a word, given the explanations on terrorism, human rights and the relationship between these issues, there is no doubt that respecting human rights is sine qua non when fighting against terrorism; at least minimum human rights standards should be provided and a

³⁸ Acerca da intervenção ou legítima defesa preventiva, pode-se citar como referência o caso do navio *Caroline*, em 1837. O navio de nacionais americanos foi acusado de dar apoio aos rebeldes do Canadá, durante a insurreição destes. Em 1837, quando o navio estava atracado do lado americano, tropas britânicas embarcaram nele, mataram vários tripulantes americanos, atearam fogo no navio e o jogaram nas Cataratas do Niágara. A alegação dos britânicos foi de agir em legítima defesa preventiva. Desde tal acontecimento ocorreu uma discussão diplomática culminando em desculpas pelo governo britânico e na criação de uma doutrina sobre a legítima defesa preventiva. Em comunicação diplomática de Daniel Webster, secretário de Estado americano, foram definidos critérios para que se admitisse a legítima defesa e a legítima defesa preventiva, sendo eles a necessidade e a proporcionalidade. BARROS PLATIAU, Ana Flávia Granja; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. A legalidade da intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. *Revista brasileira de política internacional*, v. 49, n. 1, p. 179-193, June 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292006000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 2 de agosto de 2015

³⁹ YESILKAYA, Olcay. *International Human Rights Law and Terrorism*. In: ERSEN, M.U.; ÖZEN, Ç. (Eds.). *Use of Force in Countering Terrorism*. Amsterdam: IOS Press, 2010.

*balance between liberties and security must be established in every field by states*⁴⁰.

A guerra ao terror americana e, principalmente, a ideia de legítima defesa preventiva, são pautadas no conceito de segurança nacional adotado pelos EUA, do qual se extrai que sempre deve existir vantagem militar em relação a todos os demais países do globo⁴¹.

Acontecidos os atentados logo após a posse do Presidente George W. Bush, este declara a chamada “guerra ao terror”. Não era uma guerra direcionada a um país de forma específica, mas sim uma luta contra todos que pratiquem terrorismo. Assim os EUA declaram guerra, de forma inicial, ao Afeganistão e ao Iraque. Na invasão ao Afeganistão, realizada contra o posicionamento da ONU, os EUA derrubaram o governo do grupo fundamentalista Talibã, implementando um governo de mais fácil controle. No ano

⁴⁰ Ibid, p. 63. Tradução livre: “Em uma palavra, dadas as explicações sobre o terrorismo, os direitos humanos e as relações entre essas questões, não há dúvida de que o respeito dos direitos humanos é condição *sine qua non* ao lutar contra o terrorismo; pelo menos, os padrões mínimos de direitos humanos devem ser fornecidos e um equilíbrio entre as liberdades e segurança devem ser estabelecidos em todos os campos pelos Estados”.

⁴¹ US LEGAL, s.d. Disponível em: <<http://definitions.uslegal.com/n/national-security/>>. Acesso em 1 de agosto de 2015. “National security is a corporate term covering both national defense and foreign relations of the U.S. It refers to the protection of a nation from attack or other danger by holding adequate armed forces and guarding state secrets. The term national security encompasses within it economic security, monetary security, energy security, environmental security, military security, political security and security of energy and natural resources. Specifically, national security means a circumstance that exists as a result of a military or defense advantage over any foreign nation or group of nations, or a friendly foreign relations position, or a defense position capable of successfully protesting hostile or destructive action”.

de 2003 o governo Bush, juntamente com a Inglaterra, atacou o Iraque e depôs Saddam Hussein, sob o argumento de que o país detinha um grande arsenal de armas de destruição em massa. Estas ações dos EUA consistem a chamada “legítima defesa preventiva”, situação jurídica não prevista em qualquer instrumento internacional.

A legítima defesa, princípio previsto no artigo 51 da Carta da ONU, dispõe que:

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

Como se vê, desde que haja um ataque armado contra um Estado membro da ONU, é prevista e permitida a legítima defesa⁴². Entretanto, nada consta sobre uma legítima defesa preventiva, ou seja, atacar supostos terroristas e ocupar ou invadir Estados com o pretexto de que

⁴² Conceito de legítima defesa para o Direito Internacional: “pressupõe sempre uma agressão ou ataque ilícito e uma reação determinada pela necessidade imediata de defesa, reação adequada, proporcionada ao ataque ou ao perigo eminente”. CASELLA, Paulo Borba; ACIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E do Nascimento e. Op. cit., p. 151.

eles possam se tornar uma ameaça. Ao enviar tropas e declarar guerra de forma unilateral, os EUA também descumprem o preceituado no artigo 2 (4) da Carta da ONU, o qual prevê que “todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial [...] ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas”.

Portanto, a atitude dos EUA de declarar unilateralmente guerra ao terror e colocar tal guerra em prática sob o argumento da legítima defesa preventiva é atentatória ao DIH, visto que a guerra não deve ser considerada como opção de defesa e garantia de segurança nacional de qualquer Estado. Iniciadas na Era Bush as ações continuam até o presente momento, como pode ser visto pelo posicionamento do atual presidente dos EUA, Barack Obama. Em discurso recente, o presidente traçou as linhas gerais de uma nova guerra ao terror, agora contra o grupo extremista Estado Islâmico (EI), nos seguintes termos: “‘Caçaremos os terroristas que ameaçam nosso país onde quer que eles estejam’ [...] ‘Isto significa que não hesitarei em atacar o EI na Síria e no Iraque’”⁴³.

As ações unilaterais americanas não resultaram de comprovação de qualquer acusação feita pelos EUA para justificá-las. Um exemplo das maiores violações aos direitos humanos em nome da guerra ao terror foi o envio de supostos terroristas para a prisão de Guantánamo, em Cuba. Como a prisão fica fora do território americano e não está subordinada à qualquer lei, as regras eram ditadas pelo exército dos EUA. Os excessos cometidos nessa prisão, sem

⁴³ *Obama anuncia nova ‘guerra ao terror’ que inclui ataques radicais na Síria.* Publicado em 10 de setembro de 2014. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/america-do-norte,obama-anuncia-nova-guerra-ao-terror-que-inclui-ataques-a-radicaais-na-siria,1558146>>. Acesso em 2 de agosto de 2015.

a observância do estatuto do prisioneiro, do regime de cativo e dos mecanismos de garantia dos prisioneiros, normas previstas pelo DIH, comprovam a violação.

Percebe-se que é intrínseca a relação entre o DIH e a guerra ao terror. O fato de os Estados Unidos agirem para alterar o rumo da história, impulsionando a agenda internacional dos Estados a se preocuparem com questões como o terrorismo, é um retrocesso das conquistas do século XX em matéria de proteção humanitária.

Diversos Estados voltaram a usar a política do uso da força em vez da negociação como moeda diplomática e comercial, como se vê no atual caso da Rússia frente à Ucrânia, à Europa e até mesmo aos Estados Unidos. Já conflitos internos que se imaginava resolvidos neste século, como o do Tibete, Manchúria e Caxemira, permanecem isolados e sem previsão de término.

A guerra ao terror deflagrada no Afeganistão e Iraque gerou o que chamamos de Estados Falidos, não aptos a terem mecanismos internos de segurança para seu território e população. Por conseguinte, sem um governo único ou estável, houve o fortalecimento e crescimento dos grupos terroristas menores, como o Estado Islâmico, Hamas, Al-Shabaab e Al-Qaeda.

O que se verifica é o descumprimento das normas mínimas de proteção, a afronta às garantias consagradas ao longo do tempo sobre os direitos humanos, a criação de uma escalada de ações de agressão unilaterais injustificáveis perante o concerto internacional, pois de interesse de um único Estado beligerante, configurando-se um panorama inaceitável pelo DIH.

Conclusão

Considerando o DIH como um sistema de regulamentação e imposição de normas a Estados que se encontram em situação de conflito ou guerra, a primeira impressão após o estudo dos itens acima expostos é a dificuldade de implantação do sistema.

É sabido que os Estados, tendo como uma das prerrogativas de sua existência a soberania, não aceitam sem questionar que existam normas que os sobrepujem, mesmo em situações excepcionais como são as de conflitos armados. Tal situação ocorria no passado e ocorre nos dias de hoje:

Durante a Guerra Fria, a bipolaridade nuclear e as guerras por procuração no terceiro mundo eram dois pilares de uma ordem de segurança verdadeiramente global. O mundo unipolar que resultou do colapso soviético não chegou a ser um substituto estável, pois guerras pipocavam a todo momento e Estados se fragmentavam dos Bálcãs à África e ao Cáucaso. Vinte anos depois, não existe mais algo que se possa chamar de “segurança global”. Grandes organismos internacionais, como o Conselho de Segurança da ONU, e até mesmo alianças poderosas, como a Otan, estão frágeis e esgarçados. Como submeter o poder às normas se não há acordo sobre essas normas?⁴⁴.

A afirmação acima é o que atualmente é o que se verifica na negativa de Estados em assinarem, sem qualquer justificativa, tratados e convenções internacionais que protegem o ser humano das atrocidades cometidas em uma

⁴⁴ KHANNA, Parag. *Como governar o mundo*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011. p. 77.

guerra ou conflito, como por exemplo o Tratado de Ottawa – Convenção acerca do banimento, produção e transferências de minas terrestres.

Também é o que se constata em Estados que vão no caminho contrário ao do DIH. Ao não optarem por resolver seus conflitos de forma diplomática, por acordos ou negociações, descumprem sem qualquer cuidado princípios previstos na Carta da ONU, como a recomendação de não usar a força ou ainda defender-se, de forma legítima, apenas após e imediatamente ao ataque.

Se em séculos passados o Direito Internacional permitia e justificava a guerra, atualmente a condena e reprime.

A proteção da humanidade contra os efeitos da guerra e dos conflitos armados é um dos principais objetivos do Direito Internacional Humanitário.

Uma das soluções para que isso ocorra, com a união de esforços por toda a comunidade internacional, seria o cumprimento, pelos Estados, das normas e tratados estabelecidos por este sistema, desde sua adesão até a efetiva implantação, evitando a violação de direitos humanos e o descumprimento das normas previstas nestes instrumentos internacionais. Nas palavras de Khanna⁴⁵:

O mundo precisa muito que fortes organizações regionais de segurança assumam seu lugar ao lado da EU, da Asean, da UA, e de outros grandes grupos como árbitros da estabilidade de suas regiões. De fato, esses grupos regionais – não a França ou a Grã-Bretanha – deveriam ter assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Juntos eles podem discutir a legalidade de intervenções e emprestar tropas e dinheiro para se apoiarem uns aos

⁴⁵ KHANNA, Parag. *Como governar o mundo*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011, p. 82.

outros, como os Estados Unidos e a União Europeia fizeram ao doar mais de 2 bilhões de dólares em ajuda e equipamento para a União Africana. As regiões mais fortes ajudando as regiões mais fracas a resolver seus próprios problemas: este é o plano de segurança global construído de baixo para cima e não de cima para baixo.

A união do *jus ad bello* e do *jus in bellum*, como se deu no passado, demonstra ser possível unir regimes, aparentemente opostos e distintos, na busca de um bem comum, qual seja, a proteção do ser humano.

Portanto, a unificação dos regimes de proteção (o que inclui o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados e os Tribunais Penais Internacionais) é o grande desafio no Direito Internacional Humanitário na atualidade.

Tal desafio deve ser tomado como objetivo, conectando os sistemas protetivos na busca pela ampla e digna proteção de todos os seres humanos que estão vivendo em territórios onde há situações de conflito.

Referências

ANNONI, D. (Org.); VIGGIANO, J. (Org.). *Conflitos Armados & Jurisdição Internacional*. Curitiba: Multideia, 2013.

BARROS PLATIAU, Ana Flávia Granja; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. A legalidade da intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. *Revista brasileira de política internacional*, v. 49, n. 1, p. 179-193, junho 2006.

CASELLA, Paulo Borba; ACIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E do Nascimento e. *Manual de Direito Internacional Público*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CHACRA, Guga. *Guia dos 99 anos do Genocídio Armênio, vergonhosamente não reconhecido pelo Brasil*. Estadão, 2015.

COLARES, Luciano. As missões de paz da ONU: a evolução da face mais visível de atuação de um organismo internacional. *Diálogo*, n. 16, p. 125-142, jan-jun-2010.

DEYRA, Michel. *Direito Internacional Humanitário*. Lisboa: Editora da Procuradoria Geral da República - Gabinete de Documentação e Direito Comparado, setembro 2001.

FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GONÇALVES, Joanisval Brito. Os 50 Anos das Convenções de Genebra. *Boletim Eletrônico do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais*, 2^a quinzena de Agosto/2001.

HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos - O breve século XX*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

HOLZGREFE, J. L. The humanitarian intervention debate. In: HOLZGREFE, J. L; KEOHANE, Robert (Ed.) *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. New York: Cambridge University Press, p. 15-52, 2003.

KHANNA, Parag. *Como governar o mundo*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2011.

KI-MOON, Ban. *20 anos após o genocídio em Ruanda*, 2014.

MAIDANA, Javier Rodrigo. *Operações de paz das Nações Unidas: atuação eficaz ou falácia? – reflexões acerca de sua institucionalização*. Curitiba: Juruá, 2013.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

PAVANELLO, Elisa Moretti. *A Aplicação das Condições dos Parâmetros de Zonas de Proteção para a População Civil em Conflitos Armados: Estudo de Possibilidades e Reflexos no Caso da Síria*. Dissertação de Mestrado apresentada à UFSC, 2014.

PINTO, Teresa Nogueira. Ruanda: entre a segurança e a liberdade. *Relações Internacionais*, n.32, p. 45-57, 2011.

PONTE, Leila Hassem da. *Genocídio*. São Paulo: Saraiva, 2003.

RULE OF LAW IN ARMED CONFLICTS PROJECT. *International Humanitarian Law*. s/d.

SALEH, Tariq. *Brasil planeja envio de soldados para Força da ONU no Líbano*. BBC. 2014.

SWINARSKI, Christophe. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996.

TIBURCIO, James Augusto Pires; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. A questão do banimento internacional das minas terrestres: novos atores na segurança internacional e os casos das Américas Central e do Sul. *Contexto internacional*, v. 33, n. 2, p. 485-520, dez. 2011.

UNHCR. *Prominent Refugees - LEMKIN*, Raphael. 24 Junho 1901. s/d.

VILLENA DEL CARPIO, David Fernando Santiago. *A Responsabilidade de Proteger e o Conselho de Segurança das Nações Unidas: Uma análise dos argumentos apresentados no caso da intervenção humanitária na Líbia e o seu reflexo no caso sírio*. Dissertação de Mestrado apresentada à UFSC, 2014.

YESILKAYA, Olcay. International Human Rights Law and Terrorism. In: ERSÉN, M.U.; ÖZEN, Ç. (Eds.). *Use of Force in Countering Terrorism*. Amsterdam: IOS Press, 2010.

A ONU e a Saúde Global

Deisy Ventura*

Introdução

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) resultou em uma profunda transformação do Direito Internacional. Embora ele conserve, até hoje, seu escopo liberal original – no sentido de que serve para gerar a coexistência e a cooperação entre Estados soberanos, zelando por princípios como a igualdade formal entre estes e a não intervenção em seus assuntos internos – a Carta de São Francisco formalizou novas ambições.

O Direito Internacional passa a influenciar políticas regionais e nacionais, buscando compensar, por meio de um conjunto de princípios e mais adiante por um vasto tecido convencional, os desequilíbrios humanos, econômicos, sociais ou culturais que existem entre os Estados.

Neste sentido, evolui como um direito-providência, pois salvaguarda, por diferentes formas de regulação, o bem-estar da população mundial¹.

Emanuelle Tourme-Jouannet identifica no convívio entre estas duas características por vezes antagônicas do

* Professora de Direito Internacional e Livre-Docente do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). Professora da Faculdade de Saúde Pública (FSP). Membro da Comissão Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Saúde Global e Sustentabilidade da USP. Doutora em Direito Internacional e Mestre em Direito Europeu da Universidade de Paris 1, Panthéon-Sorbonne. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq – Nível 2.

¹ TOURME-JOUANNET, Emmanuelle. *A short introduction to International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Direito Internacional, a *liberal* e a *providencial*, a origem de numerosas tensões no plano internacional.

Como um direito pós-guerra fria e pós-colonialista, numa dimensão em que convivem, de um lado, a universalização dos direitos humanos e, de outro, o forte impacto regulatório da globalização econômica sobre os direitos, o Direito Internacional contemporâneo corresponde cada vez menos à tradicional ideia de mero regramento da justaposição de Estados soberanos.

Altamente especializado em alguns setores, em grande parte deles sendo capaz de permear as ordens jurídicas locais, nacionais e regionais, o Direito Internacional hoje não resulta apenas da interação entre os Estados, mas também do movimento de outros atores, não raro fora do âmbito estatal ou interestatal, sendo um instrumento que pode servir tanto à dominação como à emancipação das populações.

Creio que a saúde pública constitui um campo privilegiado para o estudo da notável complexidade desta evolução. Desde a primeira conferência sanitária internacional, realizada em 1851, em Paris, com o objetivo precípua de minorar não a incidência de doenças, mas sim a duração das medidas de quarentena, consideradas desmedidas e nocivas para o comércio², verifica-se a tensão entre saúde e mercado, entre interesses humanos e econômicos, entre a ciência e o lucro³.

Com o advento do sistema onusiano, as organizações internacionais passam a ser uma das mais importantes are-

² KEROUEDAN, Dominique. *Géopolitique de la santé mondiale. Leçons inaugurales du Collège de France*. Paris: Collège de France/Fayard, 2013. p.28.

³ COLLÈGE DE FRANCE. *Problématique du Colloque international Politique étrangère et diplomatie de la santé mondiale. Chaire Savoirs contre pauvreté – Géopolitique de la santé mondiale*, Collège de France, Paris, junho de 2013.

nas em que estes embates têm lugar. A paulatina inserção da saúde na agenda de numerosos organismos internacionais, dotados de objetivos e enfoques bastante diversos, tem aumentado as mencionadas tensões, além de dificultar uma visão de conjunto do que de fato tem feito a ONU em matéria de Saúde Global.

Originalmente, a saúde aparece em quatro trechos da Carta de São Francisco. Segundo o seu artigo 13 (1), a Assembleia Geral iniciará estudos e fará recomendações destinadas a promover cooperação internacional, entre outros, no terreno sanitário, favorecendo o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Em virtude do artigo 55, com o intuito de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, a ONU favorecerá a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos. Ademais, o Conselho Econômico e Social, como prescreve o artigo 62 (1), promoverá estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter sanitário, podendo fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembleia Geral, aos Membros da ONU e às entidades especializadas interessadas. Por fim, o artigo 57 (1) prevê a criação de uma entidade especializada no campo sanitário, com amplas responsabilidades internacionais.

Tal entidade toma forma em 1946, com a Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS), que entrou em vigor em 7 abril de 1948 e atualmente conta com 194 Estados-membros, inclusive o Brasil. Mais do que criar uma organização interestatal, este documento expressa em seu preâmbulo o conceito de saúde até hoje mais citado por políticos, sanitaristas, acadêmicos e juristas do mundo inteiro:

A saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade. Gozar do melhor estado de saúde que é possível atingir constitui um dos direitos fundamentais de todo o ser humano, sem distinção de raça, de religião, de credo político, de condição econômica ou social. [...] Os Governos têm responsabilidade pela saúde dos seus povos, a qual só pode ser assumida pelo estabelecimento de medidas sanitárias e sociais adequadas⁴.

Do ponto de vista do Direito Internacional, portanto, a saúde é um direito que deve ser garantido pelos governos nacionais. Tal definição reflete a conjuntura social, econômica, política e cultural da época, sobretudo uma aspiração nascida dos movimentos sociais do pós-guerra, inspirados pelo fim do colonialismo e a ascensão do socialismo⁵.

No mesmo momento, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25, prescreve:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

O enfoque onusiano da saúde reivindica claramente a intersectorialidade, no sentido de que as demandas nele

⁴ Internalizada no Brasil pelo Decreto 26.042, de 17 de dezembro de 1948.

⁵ SCLiar, Moacyr Scliar. História do conceito de saúde. *Physis*, v.17, n. 1, abril 2007, p. 29-41.

originadas ultrapassam largamente a alçada do chamado “setor saúde”⁶, profundamente influenciado pelas políticas públicas adotadas pelos Estados nos demais setores, em especial as políticas econômicas e os regimes políticos. Por conseguinte, após décadas de florescimento, decorrente da evolução do reconhecimento e da garantia dos direitos sociais, o setor saúde começa a sofrer os efeitos da globalização econômica, especialmente a partir dos anos 1990.

Ainda, o preâmbulo da Constituição da OMS aporta diversos elementos à ação sanitária onusiana. Considera a saúde de todos os povos essencial para que se alcance a paz e a segurança; a extensão a todos os povos dos benefícios dos conhecimentos médicos, psicológicos e afins é essencial para atingir o mais elevado grau de saúde; os resultados conseguidos por cada Estado na promoção e proteção da saúde devem ser compartilhados, pois o desenvolvimento assimétrico, em particular do combate às doenças, especialmente contagiosas, constitui um perigo comum; por fim, uma opinião pública esclarecida e uma cooperação ativa das populações é considerada de importância capital.

Nesta breve síntese alusiva aos pouco mais de 70 anos da ONU, optei por abordar dois temas que considero da maior relevância para o Direito Internacional, embora seja bem mais amplo o leque de temas jurídicos da Saúde Global. Na primeira parte do texto, identificarei, em linhas gerais, o papel dos diferentes atores do sistema onusiano

⁶ “O setor saúde se define como um conjunto de valores, normas, instituições e atores, que desenvolvem atividades de produção, distribuição e consumo de bens e serviços, cujos objetivos principais ou exclusivos são promover a saúde de indivíduos ou grupos de população”, cf. ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. *Análisis del sector salud: una herramienta para viabilizar la formulación de políticas. Lineamientos metodológicos*. Washington: OPS, 2005. p.8.

na chamada “governança global da saúde”, destacando a evolução do conceito de saúde internacional em direção ao de Saúde Global, o sucesso modesto dos chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, além da nova Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável que suscita o debate sobre a Cobertura Universal em Saúde (1).

A seguir, na segunda parte do capítulo, tratarei da securitização da Saúde Global atualmente promovida pela ONU, mencionando especialmente a resposta internacional à epidemia de Ebola na África Ocidental, cujo auge ocorreu no segundo semestre de 2014 (2).

1. Governança global da saúde

Entende-se por “governança global da saúde” os arranjos institucionais existentes com vistas à condução dos assuntos internacionais e globais na área da saúde, entre eles o da saúde humana e ambiente⁷. A ONU protagoniza a governança global da saúde e, em seu seio, a “autoridade diretora e coordenadora dos trabalhos internacionais no domínio da saúde” é a OMS, conforme o artigo 2º de sua Constituição. Em virtude do artigo 1º do mesmo documento, o objetivo da OMS é a “aquisição, por todos os povos, do nível de saúde mais elevado que for possível”.

Dotada de vasto poder regulamentar, a OMS é extremamente ativa na elaboração de recomendações, diretrizes e padrões internacionais relacionados à saúde. Embora tenha produzido até o momento apenas uma Convenção e um Regulamento, estes instrumentos são de relevância ímpar: a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco,

⁷ BUSS, Paulo Marchiori et al. Governança em saúde e ambiente para o desenvolvimento sustentável. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 6, p. 1479-1491, junho 2012.

de 2003⁸, ratificada por 180 Estados; e o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), reformulado em 2005⁹, que conta 196 Estados Partes.

No que se refere à ação internacional no campo da saúde, a OMS teve reduzido o seu protagonismo devido a concorrência de outros organismos internacionais (em especial do Banco Mundial, que a partir do final dos anos 1980 expandiu sua atuação no campo sanitário, pela via da temática do desenvolvimento e hoje é o maior financiador externo do setor saúde) e de entidades privadas (como, por exemplo, a indústria farmacêutica e as fundações filantrópicas norte-americanas). Diante de tal cenário, as dificuldades de financiamento da OMS cresceram, do mesmo modo que o dissenso acerca de quais devem ser as suas prioridades de atuação¹⁰.

Paralelamente, ao final do século XX, devido especialmente à epidemia de HIV/Aids, a saúde ascendeu à agenda de instâncias como o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral da ONU tornando-se “tema das *great power conferences* e chegando às cúpulas dos G7/8/20/77”¹¹.

⁸ Incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto 5.658/2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5658.htm>.

⁹ Embora os Regulamentos da OMS, em virtude do artigo 22 de sua Constituição, dispensem a incorporação nas ordens internas dos Estados Partes, graças à adoção da técnica de *opting out*, a nova versão do RSI foi aprovada no Brasil pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo 395/2009. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2009/decretolegislativo-395-9-julho-2009-589324-publicacaooriginal-114307-pl.html>>.

¹⁰ Cf. VENTURA, Deisy; PEREZ, Fernanda. Crise e reforma da organização mundial da saúde. *Lua Nova*, n. 92, ago. 2014, p. 45-77.

¹¹ KICKBUSCH, Ilona; IVANOVA, Margarita. The history and evolution of global health diplomacy. In: KICKBUSCH et al. (Eds.). *Global health diplomacy: concepts, issues, actors, instruments, fora and cases*. New York: Springer, 2012. p.22.

Em tais esferas forjam-se parcerias mundiais administradas por instâncias nas quais os representantes do setor privado industrial e organizações filantrópicas possuem grande influência, impondo de fato suas prioridades, o que constitui uma nova governança global da saúde em que organizações especializadas em saúde pública, particularmente a OMS, perdem sua independência devido à necessidade de busca de financiamento¹². Os programas de saúde global passaram a ser governados por uma rede extremamente complexa de fundações, alianças, mecanismos de coleta de fundos, parcerias público-privadas e dispositivos de coordenação¹³.

A expressão Saúde Global converteu-se paulatinamente em uma anarquia de códigos que abarcam interesses muito heterogêneos, acobertados por uma espécie de *ethos* da responsabilidade coletiva diante das crises sanitárias, do qual decorre o uso sistemático de slogans mobilizadores como “salvar vidas” ou “melhorar o acesso a medicamentos”, que na realidade traduzem objetivos políticos e econômicos substancialmente diversos¹⁴.

Experientes negociadores destacam que

existe uma contradição básica que é a competição entre as várias burocracias internacionais. Cada burocracia acaba vinculando a sua própria sobrevivência e tem de gerar projetos para ela continuar

¹² KEROUEDAN, Dominique. *Géopolitique de la santé mondiale. Leçons inaugurales du Collège de France*. Paris: Collège de France/Fayard, 2013.

¹³ BUISSONNIÈRE, Marine. La nouvelle donne de la santé globale: dynamiques et écueils. *Revue internationale de politique de développement*, n. 3. Documento online, 2012.

¹⁴ BIEHL, João; PETRYNA, Adriana. Critical Global Health. In : Id. (Coord.) *When People Come First*. Princeton: Princeton University Press, 2013. p.2-20.

existindo. Então, com isso, o que percebemos é que, embora estejamos eivados de boas intenções, as coisas não se concretizam (digo sempre que se 20% das concepções e das coisas que foram ditas nas conferências da ONU dos anos 90 estivessem sendo aplicadas, o mundo hoje não seria o que é). E se nós estivéssemos trabalhando de uma forma articulada entre os vários doadores, inclusive as agências da ONU, o mundo estaria em outra situação¹⁵.

E qual seria a atual situação do mundo em relação à saúde? Segundo o Relator Especial da ONU sobre o direito à saúde¹⁶, o lituano Dainius Pūras, os cuidados primários e a “concepção moderna de saúde pública” expressa no preâmbulo da OMS em outros documentos internacionais, estão perdendo a batalha de distribuição de recursos humanos e financeiros para os programas verticais de tratamento de doenças que recorrem aos cuidados especializados, desequilibrando as correlações de força em favor dos poderosos grupos que representam interesses privados no setor da saúde.

Entre outras numerosas disfunções, o Relator constatou cenários nos quais o setor público oferece cuidados especializados custosos que não beneficiam os hipossu-

¹⁵ BUSS, Paulo. Entrevista. *Revista Trabalho, educação e saúde*, v. 7, n.1, p.183-190, junho 2009.

¹⁶ *Relatoria especial sobre o direito de todos de desfrutar de um padrão de saúde física e mental o mais elevado possível*, criada originalmente pela Comissão de Direitos Humanos em abril de 2002 e mantida pelo Conselho de Direitos Humanos em 2006 (Resoluções 6/29, 15/22 et 24/6). Seus objetivos são promover e encorajar a promoção do direito à saúde como direito fundamental da pessoa, precisar os contornos e o conteúdo do direito à saúde, e identificar as boas práticas para implementação do direito à saúde nos planos local, nacional e internacional.

ficientes, ou o fazem de forma muito distante do que a deontologia médica e uma economia da saúde eficiente poderiam garantir¹⁷.

Neste ponto emerge uma das muitas contradições entre as atuações das diferentes agências da ONU. A iniquidade no acesso aos insumos de saúde (medicamentos, produtos diagnósticos, equipamentos etc.) deve-se em grande parte ao sistema vigente de propriedade intelectual e às políticas comerciais nocivas praticadas pelos países mais desenvolvidos, com pleno respaldo de organismos como a Organização Mundial do Comércio e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual¹⁸.

Por outro lado, no campo da cooperação para o desenvolvimento, a ONU deu origem a um movimento que influenciou sobremaneira o setor da saúde no plano internacional. Em 2000, na chamada Cúpula do Milênio, a ONU e seus Estados-membros definiram oito metas que ficaram conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Três delas concernem diretamente à saúde: reduzir a mortalidade infantil (em dois terços, até 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos), melhorar a saúde das gestantes (reduzir em três quartos, até 2015, a taxa de mortalidade materna; deter o crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero) e combater a Aids, a malária e outras doenças (até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e garantido o acesso universal ao tratamento; deter a incidência da malária, da tuberculose e eliminar a hanseníase).

¹⁷ Cf. A/HRC/29/33 - *Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, 2 de abril de 2015, p.8.

¹⁸ BUSS et al. Governança em saúde e ambiente para o desenvolvimento sustentável. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 6, junho 2012, p. 1479-1491.

Outros objetivos dizem respeito indiretamente à saúde, tais como a redução da extrema pobreza e da fome, o acesso a medicamentos essenciais, além da redução pela metade, até 2015, da proporção da população sem acesso a água potável e esgotamento sanitário.

Apesar de seus reducionismos e limitações, as possibilidades política, ideológica e social suscitadas por esse movimento da ONU contribuíram para a tomada de consciência, no plano global, da necessidade de redução das profundas desigualdades mundiais, ao menos no que atine à agenda básica consubstanciada nestes oito objetivos¹⁹. Assim, incontáveis instituições internacionais e ONGs reorientaram seus objetivos a partir das metas propugnadas pela ONU.

No entanto, segundo a OMS, ainda estamos longe de tê-las atingido. Ao avaliar o desempenho de 194 Estados²⁰, a Organização concluiu que, embora se constate um progresso notável, não foram atingidos diversos objetivos, como, por exemplo, o de redução de um terço da mortalidade infantil, persistindo como as suas principais causas complicações decorrentes de partos prematuros, pneumonia, asfixia quando do nascimento e diarreia; tampouco foi possível alcançar a meta de redução da mortalidade materna.

Outro exemplo de um sucesso relativo é o da meta de melhorar o acesso à água potável e saneamento básico, atingido no plano mundial em 2010, mas ainda muito distante para os escritórios regionais da OMS na África e no

¹⁹ BUSS, Paulo. Op. cit.

²⁰ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *World health statistics 2015*. Genebra: OMS, 2015. Parte I - *Health-related Millennium Development Goals*, p. 11-38.

Mediterrâneo oriental, especialmente para as populações que vivem em zonas rurais.

Uma crítica mais profunda à atuação da ONU, em particular aos ODMs relativos à saúde, diz respeito à escolha de doenças transmissíveis específicas (em especial HIV/Aids, tuberculose e malária) e a dois grupos particulares de pessoas (mulheres e crianças). Que diferentemente de outros ODMs não beneficiam o conjunto dos seres humanos, fazendo com que as prioridades de saúde locais possam ter sido negligenciadas, em numerosos locais, em favor das prioridades dos doadores²¹. Bruno Dujardin e Dominique Kerouedan identificam quatro dos principais fatores que explicam o que eles chamam de “fracasso da ONU em matéria de saúde”:

- a erosão paulatina da ética profissional e da moral individual dos diferentes atores, como consequência social e cultural dos ajustamentos estruturais impostos pelo Banco Mundial nos anos 1980, da perda de poder regulador dos Estados, da descentralização precipitada dos sistemas de saúde, além das políticas neoliberais que privilegiaram o setor privado gerando o seu crescimento anárquico;
- o menosprezo da opinião dos atores que efetivamente trabalham em campo na definição de prioridades, políticas e programas internacionais de saúde;
- a duração dos programas internacionais, encurtados para atender a metas quantitativas administrativas e financeiras cujo objetivo é a visibilidade

²¹ DUJARDIN, Bruno Dujardin; KEROUEDAN, Dominique. Pourquoi les Nations Unies échouent en matière de santé. *Visionscarto*, 27 de novembro de 2014.

e a propaganda, o que resulta em ações de apenas 2 ou 3 anos, períodos insuficientes para melhorar efetivamente a qualidade de tratamentos de saúde, responsabilizar os atores e obter resultados que de fato tenham significado;

- e, enfim, os salários dos profissionais de saúde, que em geral são extremamente desvalorizados, em alguns Estados tendo sido reduzidos à metade²².

No processo de definição da Agenda do Desenvolvimento pós-2015 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) a saúde continuou sendo objeto de intensa negociação.

Em setembro de 2015, a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável resultou na adoção, pela ONU e pelos seus Estados-membros, da “Agenda 2030”, que consagra à saúde o ODS nº 3, que consiste em “Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades”²³.

²² Ibid.

²³ Esse ODS traduz-se nas seguintes metas: “3.1 Até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos; 3.2 Até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos; 3.3 Até 2030, acabar com as epidemias de Aids, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água, e outras doenças transmissíveis; 3.4 Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar; 3.5 Reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool; 3.6 Até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas; 3.7 Até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar,

Durante o complexo processo de negociação do texto adotado, destacou-se a posição da OMS em defesa da Cobertura Universal em Saúde (na sigla em inglês, UHC). Trata-se de um objetivo restrito ao setor da saúde que foi consagrado como a meta 3.8 da nova Agenda. Segundo a OMS e o Banco Mundial, a UHC compreenderia dois componentes: uma oferta completa de serviços de saúde essenciais, de boa qualidade e adaptados às necessidades nacionais; e uma cobertura do risco financeiro, inclusive o empobrecimento potencial, vinculado aos pagamentos diretos de serviços de saúde²⁴. Fica evidente, portanto, a

informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais; 3.8 Atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos; 3.9 Até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo; 3.a Fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco em todos os países, conforme apropriado (sic); 3.b Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis, que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidades para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamentos para todos; 3.c Aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento; 3.d Reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde". Traduzido do inglês pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/ods3/>>.

²⁴ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE; BANCO MUNDIAL. *La couverture universelle en santé: suivi des progrès à l'échelon national et mondial - Cadre, mesures et objectifs*. Genebra: maio de 2014.

influência sobre este conceito das mudanças recentemente promovidas no sistema de saúde norte-americano²⁵. No entanto, Paulo Buss formula uma importante advertência em relação a esta fórmula:

Universal não significa necessariamente “equidade”, “qualidade” ou “integralidade”, atributos fundamentais da “saúde como direito”, mas tão somente asseguramento para algum tipo de atenção, em geral “pacotes mínimos de serviços clínicos em atenção primária”, como dão a entender documentos que circulam veiculando o conceito. *Cobertura* não implica em acesso e utilização de serviços ou resposta às necessidades em saúde mas, em geral, apenas estar registrado em “alguma organização” que lhe garanta “algum tipo de atenção”. Por outro lado, *saúde* pode simplesmente estar se referindo a atenção médica aos enfermos, sem compromissos com a *integralidade*, isto é o *continuum* de cuidados, incluindo o enfrentamento dos determinantes sociais da saúde. Por fim, sem *equidade*, corre-se o risco que os próprios sistemas de saúde sejam geradores de inequidades, pelas desigualdades no acesso e utilização. Portanto, ainda que se considerasse “saúde” como a “resposta setorial” adequada, certamente seria preciso ir além de “UHC” e, então, propor “sistemas de saúde baseados no direito à saúde e que sejam universais, equitativos, integrais e de qualidade”²⁶.

Assim, certos financiadores públicos e privados, além de uma parte dos governos nacionais, promovem regimes de seguros ou “planos de saúde” que beneficiam sobretudo

²⁵ Cf., por ex., COSTA, Júlio Pinto da. A reforma Obama e o sistema de saúde dos EUA. *Arquivos de Medicina* v. 27, n. 4, agosto 2013, p. 158-167.

²⁶ BUSS, Paulo Marchiori et al. Op. cit.

o setor privado²⁷, privilegiando também as pessoas com vínculos formais de trabalho, em detrimento de grandes contingentes de trabalhadores “informais” ou que não dispõem de condições de pagar um seguro eficiente. Outro tema relevante, em que os interesses privados estão profundamente imbricados, é a securitização da Saúde Global, da qual tratarei a seguir.

2. Securitização da Saúde Global

Criticada por ter declarado uma pandemia que supostamente não existiu²⁸, diante da epidemia de Ebola que assolou a África Ocidental em 2014, a OMS foi acusada por numerosos atores de não ter reconhecido a tempo a dimensão da crise²⁹. A partir de setembro de 2014, a lógica da saúde pública que predomina na atuação da OMS foi paulatinamente substituída pela lógica da segurança internacional que prevalece no Conselho de Segurança da ONU, e guiou igualmente os passos do Secretário Geral da ONU, Ban Ki-Moon, na resposta internacional à crise do Ebola. Por meio da Resolução 2177, de 18 de setembro de 2014, apresentada conjuntamente por 134 Estados-membros da

²⁷ OXFAM. *Couverture santé universelle, Pourquoi les personnes en situation de pauvreté sont les laissés-pour-compte des régimes d'assurance maladie.* Document d'Information OXFAM n.176, out. 2013.

²⁸ Em abril de 2009, a OMS declarou que a gripe A(H1N1) constituía uma *Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional*, nos termos do RSI, e em junho do mesmo ano declarou que se tratava de uma *Pandemia*, cf. VENTURA, Deisy. *Direito e Saúde Global – o caso da pandemia de gripe A(H1N1)*. São Paulo: Dobra/Expressão Popular, 2013.

²⁹ Cf., por ex., o chamado *Stocking Report* – OMS, *Report of the Ebola Interim Assessment Panel*, julho de 2015. Disponível em <<http://www.who.int/csr/resources/publications/ebola/report-by-panel.pdf>>.

ONU, o Conselho de Segurança considerou que a epidemia de Ebola na África Ocidental constituía uma ameaça para a paz e a segurança internacionais.

A seguir, o Secretário Geral anunciou a criação de uma “missão sanitária de urgência das Nações Unidas” - a Missão das Nações Unidas para a luta contra o Ebola - MINAUCE -, que combinaria a perspectiva estratégica da OMS com sólidos meios logísticos e operacionais, dotada de cinco prioridades: frear a epidemia, tratar as pessoas infectadas, assegurar os serviços essenciais, preservar a estabilidade e prevenir novos surtos³⁰. No dia seguinte, 19 de setembro de 2014, a Assembleia Geral da ONU adotou por unanimidade a Resolução 69/1 que felicita o Secretário Geral pela iniciativa de criar a MINAUCE.

Não se trata da primeira resolução do Conselho de Segurança sobre saúde, eis que a epidemia de HIV/Aids, por exemplo, já havia sido objeto de decisões por ele tomadas anteriormente, do mesmo modo que a Assembleia Geral, mas jamais a ONU o fez nestes termos. A MINAUCE é uma inovação na história da ONU: não se trata nem de uma operação de manutenção da paz, nem de uma missão política³¹.

Promovendo uma estratégia de contenção da doença, a MINAUCE implantou ou sustenta centros de tratamento que deixarão de existir quando eles não forem mais necessários. Ocorreu ainda a militarização da resposta, empregada provavelmente como garantia do iso-

³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Ebola: l'ONU annonce une mission sanitaire d'urgence des Nations Unies*, 18/09/2014.

³¹ BURCI, Gian Luca; QUIRIN, Jakob. Ebola - WHO and the United Nations: Convergence of Global Public Health and International Peace and Security. *American Society of International Law Insights*, n.25, v.18. Documento online, 2014.

lamento dos pacientes, com o envio de tropas, especialmente norte-americanas, à região.

Diversas outras iniciativas foram tomadas no âmbito da ONU a fim de demonstrar o engajamento da Organização na resposta à crise do Ebola. De forma não exaustiva, cito: a designação de um Enviado Especial pelo Secretário Geral encarregado do Ebola, que deveria responder pela articulação política da resposta internacional, o britânico David Nabarro; a nomeação de representantes especiais do Secretário Geral e mais adiante também Chefes da MINAUCE, quais sejam o norteamericano Anthony Banbury (8 de setembro de 2014 a 3 de janeiro de 2015), o mauritaniano Ismail Ould Cheikh Ahmed (de 4 de janeiro a 24 de abril de 2015) e o holandês Peter Graaff desde então; a criação da Coalizão Mundial de Ação contra o Ebola (GERC), composta por representantes dos países mais afetados, doadores bilaterais e multilaterais, além de ONGs, alguns fundos e agências da ONU, que deveria fornecer a coordenação da resposta à epidemia, especialmente seu financiamento³²; a convocação de uma conferência internacional sobre a reconstrução dos países mais atingidos (*International Ebola Recovery Conference*), ocorrida em 9 e 10 julho de 2015, em Nova Iorque, em que os Presidentes da Guiné, da Libéria e de Serra Leoa, sob os auspícios da ONU, buscaram captar ajuda internacional para seus respectivos Estados³³; e a criação, em abril de 2015, pelo Secretário Geral, de um Grupo de Alto Nível sobre a res-

³² Cf. o sítio oficial da coalizão, disponível em <<https://ebolaresponse.un.org/global-ebola-response-coalition>>.

³³ GUINÉ; LIBÉRIA; SERRA LEOA; MANO RIVER UNION. *MRU Advocacy Document*. Presented at the International Conference on Ebola Recover, Nova Iorque, 9-10 de julho de 2015.

posta global às crises sanitárias (*High-level Panel on the Global Response to Health Crises*), coordenado pelo Presidente da Tanzânia, Jakaya Mrisho Kikwete, tendo como membro o ex-Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, a fim de fazer recomendações aos Estados e ao sistema internacional para prevenir e administrar futuras crises sanitárias com base nas “lições do Ebola”³⁴.

Todos estes esforços não foram capazes de evitar as dificuldades persistentes de financiamento da ação internacional.

Embora a propagação internacional da epidemia tenha sido contida – o que parece ter sido o objeto principal do deslocamento da coordenação da resposta internacional da OMS, no quadro do RSI, em direção ao Conselho de Segurança, no quadro das mais altas instâncias da ONU – a situação nos Estados mais atingidos suscita preocupações, especialmente no que se refere à prevenção e resposta a novos surtos da doença e inclusive de outros tipos. Numa carta de 25 de abril de 2015 à Assembleia Geral da ONU, o Secretário Geral indica que “atualmente, enquanto o montante necessário para enfrentar a epidemia é estimado em 1,5 bilhão de dólares americanos, registra-se o déficit de financiamento de cerca de 850 milhões, dos quais 400 devem ser fornecidos com urgência”³⁵.

³⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. SECRETÁRIO GERAL. *Secretary-General Appoints High-Level Panel on Global Response to Health Crises*. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2015/sga1558.doc.htm>>.

³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL. A/69/871: *Letter dated 16 April 2015 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly*, 16/04/2015. Disponível em: <<http://undocs.org/A/69/871>>.

Gilberto de Carvalho Oliveira descreve com maestria o processo pelo qual os Estados Unidos tornam-se “o ator de securitização que tem liderado a construção do problema do Ebola como uma questão de segurança internacional”, do qual decorre que

a necessidade de controlar a epidemia deixa de ser uma questão estritamente relacionada ao campo da saúde, a ser gerida tecnicamente por médicos e técnicos da saúde e a ser superada pela implementação de medidas sanitárias e investimentos em infraestruturas que transformem as condições sociais que favorecem o surgimento e a propagação da doença, e passa a ser vista, sobretudo, como uma ameaça à estabilidade internacional³⁶.

A disseminação do pânico desempenha um papel crucial para que a securitização seja um processo exitoso, o que ficou particularmente evidenciado no caso do Ebola³⁷.

Tenho estudado o impacto desta crise sobre os direitos humanos, tanto no território dos países mais afetados como fora deles, em especial a adoção de medidas de exceção ou de urgência. Menciono aqui rapidamente apenas quatro exemplos que permitem entrever a riqueza da tipologia das violações: as leis ditas *anti-Ebola* adotadas pelo Parlamento de Serra Leoa, que criminalizaram, entre

³⁶ OLIVEIRA, Gilberto Carvalho de. A crise do ebola e a gramática dos problemas de segurança. Entrevista concedida a Patricia Fachin. IHU [Instituto Humanitas Unisinos]. On-Line, 28/10/2014. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/536774-a-crise-do-ebola-e-a-gramatica-dos-problemas-deseguranca-entrevista-especial-com-gilberto-carvalho-de-oliveira>>.

³⁷ GONSALVES, Gregg; STALEY, Peter. Panic, Paranoia and Public Health - The AIDS Epidemic's Lessons for Ebola. *New England Journal of Medicine*, v. 371, dezembro de 2014, p. 2348-2349.

outras condutas, a omissão em informar às autoridades a existência de parentes ou vizinhos doentes, ou qualquer caso suspeito; a sentença judicial que manteve a determinação feita pelo governo estadual a uma enfermeira norte-americana, que havia trabalhado na África Ocidental, quando de seu repatriamento no Estado do Maine, a guardar distância de um metro das outras pessoas; a eutanásia determinada pelas autoridades espanholas do animal de estimação, em perfeita saúde, de uma enfermeira contaminada, que gerou intensas manifestações populares; e a divulgação da foto e do nome de um caso suspeito de Ebola no Brasil, não confirmado, sendo o paciente um solicitante de refúgio, cuja identidade deveria ser protegida pela confidencialidade, tanto com base na legislação de vigilância epidemiológica, como na lei brasileira de refúgio.

Grande parte da literatura acadêmica sobre a crise do Ebola possui nítido caráter normativo, sugerindo aos Estados que a solução para os riscos que as doenças infecciosas representam é o fortalecimento dos sistemas de vigilância. Todavia, a vigilância, embora deva de fato ser fortalecida, ainda que fosse absoluta, não evitaria o risco de propagação internacional das doenças. Além do mais, a resposta pontual às crises sanitárias por meio de missões da ONU jamais estaria à altura deste desafio pois uma vasta literatura científica, baseada em experiências reais, demonstra a complexidade da origem das epidemias. Com efeito, as mudanças de equilíbrio entre o homem e a fauna selvagem, as modificações dos ecossistemas e o aumento das trocas entre zonas rurais e urbanas, assim como as trocas internacionais, são fatores que contribuem para o surgimento de novas doenças³⁸.

³⁸ GUEGAN, Jean-François; RENAUD, François. Vers une écologie de la santé – Chapitre V. In: Association pour la diffusion de la pensée française (Ed.). *Biodiversité et changements globaux - Enjeux de société et défis pour la recherche*. Paris: ADPF, 2005.

Conclusão

Uma estratégia eficiente para prevenir e combater a propagação internacional das doenças compreenderia quatro dimensões: a mudança profunda da regulação da produção de alimentos e de medicamentos, capaz de submeter as respectivas indústrias aos imperativos do fortalecimento do direito à saúde e das políticas de saúde pública; a restrição quase absoluta da fabricação e da comercialização de armas que viabilizam os conflitos armados em curso, responsáveis por grande parte das crises sanitárias de grande amplitude e também da desolação do Estado de Direito em diversas regiões do mundo e, via de consequência, dos sistemas de saúde dos países mais pobres; a ação internacional prioritária em relação à atenção primária à saúde e aos seus determinantes sociais, especialmente saneamento básico, alimentação, moradia e educação; o investimento das instituições financeiras internacionais nos sistemas nacionais de saúde, com massivos recursos para prevenção e atenção básica à saúde, em infraestruturas sanitárias e no recrutamento de profissionais de saúde bem formados, de carreira estável e bem remunerada; além de uma nova relação entre o homem e a natureza.

Ao longo dos seus setenta anos, as posições e ações do sistema onusiano não são lineares. O balanço dos efeitos contraditórios que decorrem da atuação das diferentes agências da ONU tem sido negativo para saúde tanto das populações ricas, doentes pela abundância (por exemplo, as doenças crônicas não transmissíveis como hipertensão e diabetes, a obesidade e a medicalização da vida), como das populações hipossuficientes cujo direito à saúde ou não foi reconhecido ou não é garantido de forma satisfatória. Pobres, remediados ou ricos, todos padecemos, em

alguma medida e de formas diversas, das enfermidades vinculadas à forma de vida que a sociedade de consumo nos impõe (por exemplo, a depressão, que atualmente é a maior causa de incapacidade no trabalho e atinge cerca de 350 milhões de pessoas no mundo³⁹).

Estas poucas páginas certamente não foram suficientes para demonstrar toda a complexidade desta temática. Mas espero que não deixem dúvida sobre o fato de que o crescente enfraquecimento das organizações vinculadas à ONU e em especial da OMS, torna o nosso mundo ainda mais doente.

Referências

BIEHL, João; PETRYNA, Adriana. Critical Global Health. In : Id. (Coord.) *When People Come First*. Princeton: Princeton University Press, p.2-20, 2013.

BUISSONIÈRE, Marine. La nouvelle donne de la santé globale: dynamiques et écueils. *Revue internationale de politique de développement*, n.3. Documento online, 2012.

BURCI, Gian Luca; QUIRIN, Jakob. Ebola - WHO and the United Nations: Convergence of Global Public Health and International Peace and Security. *American Society of International Law Insights*, v.18, n. 25, Documento online, 2014.

BUSS, Paulo. Entrevista. *Revista Trabalho, educação e saúde*, v. 7, n.1, p.183-190, junho 2009.

BUSS, Paulo Marchiori et al. Governança em saúde e ambiente para o desenvolvimento sustentável. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 6, p. 1479-1491, junho 2012.

³⁹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Depression*. Fact sheet n. 369, Outubro de 2012.

_____.Saúde na Agenda de Desenvolvimento pós-2015 das Nações Unidas. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 30, n. 12, p. 2555-2570, dezembro 2014.

COLLÈGE DE FRANCE. *Problématique du Colloque international Politique étrangère et diplomatie de la santé mondiale. Chaire Savoirs contre pauvreté – Géopolitique de la santé mondiale*, Collège de France, Paris, junho de 2013.

COSTA, Júlio Pinto da. A reforma Obama e o sistema de saúde dos EUA. *Arquivos de Medicina* v. 27, n. 4, p. 158-167, agosto 2013.

DUJARDIN, Bruno Dujardin; KEROUEDAN, Dominique. Pourquoi les Nations Unies échouent en matière de santé. *Visionscarto*, 27 de novembro de 2014.

GONSALVES, Gregg; STALEY, Peter. Panic, Paranoia and Public Health - The AIDS Epidemic's Lessons for Ebola. *New England Journal of Medicine*, v. 371 p.2348-2349, dezembro de 2014.

GUEGAN, Jean-François; RENAUD, François. Vers une écologie de la santé – Chapitre V. In: Association pour la diffusion de la pensée française (Ed.). *Biodiversité et changements globaux - Enjeux de société et défis pour la recherche*. Paris: ADPF, 2005.

KEROUEDAN, Dominique. *Géopolitique de la santé mondiale. Leçons inaugurales du Collège de France*. Paris: Collège de France/ Fayard, 2013.

KICKBUSCH, Ilona; IVANOVA, Margarita. The history and evolution of global health diplomacy. In: KICKBUSCH et al. (Eds.). *Global health diplomacy: concepts, issues, actors, instruments, fora and cases*. New York: Springer, 2012.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho de. A crise do ebola e a gramática

dos problemas de segurança. Entrevista concedida a Patricia Fachin, IHU [Instituto Humanitas Unisinos] On-Line, 28/10/2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Ebola: l'ONU annonce une mission sanitaire d'urgence des Nations Unies*, 18/09/2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. SECRETÁRIO GERAL. *Secretary-General Appoints High-Level Panel on Global Response to Health Crises*, 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *World health statistics 2015*. Genebra: OMS, 2015.

_____. *Depression*. Fact sheet n. 369, Outubro de 2012

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE; BANCO MUNDIAL. *La couverture universelle en santé: suivi des progrès à l'échelon national et mondial - Cadre, mesures et objectifs*. Genebra: maio de 2014.

ORGANIZAÇÃO PANAMERICANA DE SAÚDE. *Análisis del sector salud: una herramienta para viabilizar la formulación de políticas. Lineamientos metodológicos*. Washington: OPS, 2005.

OXFAM. *Couverture santé universelle, Pourquoi les personnes en situation de pauvreté sont les laissés-pour-compte des régimes d'assurance maladie*,. *Document d'Information OXFAM* n.176, out. 2013.

SCLiar, Moacyr. História do conceito de saúde. *Physis*, v.17, n. 1, p. 29-41, abril 2007.

TOURME-JOUANNET, Emmanuelle. *A short introduction to International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

VENTURA, Deisy. *Direito e Saúde Global – o caso da pandemia de gripe A(H1N1)*. São Paulo: Dobra/Expressão Popular, 2013.

VENTURA, Deisy; PEREZ, Fernanda. Crise e reforma da organização mundial da saúde. *Lua Nova*, n.92, p. 45-77, ago. 2014.

Direitos fundamentais dos territórios não autônomos ou sem governo próprio à luz da Carta das Nações Unidas de 1945

Valerio de Oliveira Mazzuoli*

Introdução

A Carta das Nações Unidas disciplina, em seu Capítulo XI, o que se pode chamar de *direitos fundamentais dos territórios não autônomos ou sem governo próprio*. No que tange à administração desses territórios pelos membros da Organização das Nações Unidas (ONU), há previsão na Carta – que disciplina (e limita) a conduta dos Estados-administradores nesses espaços – a garantir a tais territórios o direito de não serem explorados e de verem assegurados, com o devido respeito à sua cultura, o seu progresso político, econômico, social e educacional¹.

Como se nota, as partes do planeta que ainda se veem administradas por membros da ONU têm direitos *especiais* no âmbito da Carta das Nações Unidas, que devem ser observados e respeitados pelos Estados-administradores,

* Pós-Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade Clássica de Lisboa. Doutor *summa cum laude* em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Professor Adjunto (Graduação e Mestrado) da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Professor do Programa de Mestrado em Proteção dos Direitos Fundamentais da Universidade de Itaúna-MG. Membro da Sociedade Brasileira de Direito Internacional (SBDI) e da Associação Brasileira de Constitucionalistas Democratas (ABCD).

¹ Cf. UNITED NATIONS. *What de United Nations is doing for non-self-governing territories*. New York: United Nations, 1948. p. 1-24.

sob pena de responsabilidade internacional. A interpretação desses direitos, contudo, não é de todo simples, dadas as várias nuances existentes e o detalhamento das regras previstas pela própria Carta.

A intenção deste estudo é compreender a questão da administração dos territórios não autônomos à luz de uma interpretação isenta da Carta das Nações Unidas, que disciplina tanto os *direitos* fundamentais desses territórios quanto os *deveres* dos respectivos Estados-administradores.

1. As previsões da Carta das Nações Unidas

Em apenas dois dispositivos a Carta das Nações Unidas disciplina os direitos e deveres relativos aos territórios não autônomos ou sem governo próprio. São eles os artigos 73 e 74 da Carta, que estabelecem:

Art. 73. Os membros das Nações Unidas, que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos não tenham atingido a plena capacidade de se governarem a si mesmos, reconhecem o princípio de que os interesses dos habitantes desses territórios são da mais alta importância, e aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido na presente Carta, o bem-estar dos habitantes desses territórios e, para tal fim, se obrigam a:

a) assegurar, com o devido respeito à cultura dos povos interessados, o seu progresso político, econômico, social e educacional, o seu tratamento equitativo e a sua proteção contra todo abuso;

b) desenvolver sua capacidade de governo próprio, tomar devida nota das aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no

desenvolvimento progressivo de suas instituições políticas livres, de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes, e os diferentes graus de seu adiantamento;

c) consolidar a paz e a segurança internacionais;

d) promover medidas construtivas de desenvolvimento, estimular pesquisas, cooperar uns com os outros e, quando for o caso, com entidades internacionais especializadas, com vistas à realização prática dos propósitos de ordem social, econômica ou científica enumerados neste artigo; e

e) transmitir regularmente ao Secretário-Geral, para fins de informação, sujeitas às reservas impostas por considerações de segurança e de ordem constitucional, informações estatísticas ou de outro caráter técnico, relativas às condições econômicas, sociais e educacionais dos territórios pelos quais são respectivamente responsáveis e que não estejam compreendidos entre aqueles a que se referem os Capítulos XII e XIII da Carta.

Art. 74. Os membros das Nações Unidas concordam também em que a sua política com relação aos territórios a que se aplica o presente capítulo deve ser baseada, do mesmo modo que a política seguida nos respectivos territórios metropolitanos, no princípio geral de boa vizinhança, tendo na devida conta os interesses e o bem-estar do resto do mundo no que se refere às questões sociais, econômicas e comerciais.

Tais preceitos guardam estreita relação com as disposições constantes dos Capítulos XII e XIII da Carta, que cuidam dos territórios ditos *tutelados* ou *sob tutela*². Nesse

² Para uma visão geral do sistema de tutela da ONU, cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2015. p. 526-527.

contexto, os artigos 73 e 74 da Carta das Nações Unidas estabelecem as regras necessárias à administração dos territórios cujos povos não atingiram (segundo a ONU) a plena capacidade de autogovernarem, como as colônias, os protetorados e todos os outros territórios que, de alguma maneira, dependam (ainda que à margem da sociedade internacional e do *status* da igualdade de direitos) da administração de um Estado-membro da ONU³.

A redação do artigo 73, em particular, não exclui a possibilidade de administração de territórios internamente *autônomos* e *com governo próprio*, desde que estes “não tenham atingido a plena capacidade de se governarem a si mesmos”, hipótese evidentemente mais rara que aquela relativa a territórios efetivamente *não autônomos* e *sem governo próprio*, quando a sua administração por parte de outro Estado se faz premente.

É importante frisar que o Capítulo XI da Carta, em que se inserem os artigos 73 e 74, intitula-se Declaração Relativa a Territórios sem Governo Próprio, o que supõe, *a priori*, deva cada um dos Estados-membros que assumiram

³ Cf. FASTENRATH, Ulrich. Arts. 73 e 74. In: SIMMA, Bruno (Ed.). *The Charter of the United Nations: a commentary*. v. II. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2002. p. 1089-1090. Sobre o assunto, cf. ainda BOYNE, John J. *International obligations of the United States for its dependent territories arising out of membership in the United Nations, 1945-1955*. Thesis, Chapel Hill: University of North Carolina, 1956; SUD, Usha Roy. *United Nations and the non-self-governing territories*. Jullundur: University Publishers, 1965; EL-AYOUTY, Yassin. *The Afro-Asian contribution to the broad interpretation of the United Nations Charter's concept of dealing with non-self-governing territories: 1945-1963: a study of the effects of block action on the evolution of Chapter XI of the Charter*. Thesis (Ph.D.). Ann Arbor: University Microfilms, 1967.; e, mais sucintamente, BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Tradução Maria Manuela Farrajota (et al.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. p. 591-592.

ou assumam responsabilidades por tais territórios emitir uma declaração unilateral pela qual aceitam os encargos previstos nesses dispositivos⁴. Contudo, como se verá, essa assertiva vai sendo gradativamente modificada com o reconhecimento, *a posteriori*, da titularidade de direitos dos territórios não autônomos, confirmada, primeiramente, pela Resolução 2625 (XXV) e, posteriormente, pelas famosas resoluções 1514 e 1541 da Assembleia Geral da ONU.

O artigo 73 da Carta, como destaca Bedjaoui, é um dos seus dispositivos mais exemplares. Porém, nem a Carta em geral ou o artigo 73 em particular conceberam um princípio revolucionário de liquidação imediata e radical do colonialismo no mundo⁵.

Como se sabe, a ideologia colonial ainda era forte quando da realização da Conferência de São Francisco em 1945, sendo certo que, até essa data, o exercício das competências estatais sobre as colônias não se encontrava submetido a qualquer controle⁶. A regulamentação existente à época dizia respeito ao *sistema de mandato* (fruto do artigo 22 do Pacto da Liga das Nações) e ao modo de aquisição inicial dos territórios coloniais (estabelecido pelo Ato final da Conferência de Berlim, de 1885).

Apesar desse fato constatado e do grande interesse norte-americano em desfazer o sistema colonialista euro-

⁴ Cf., por tudo, BEDJAOU, Mohammed. Art. 73. In: COT, Jean-Pierre; PELET, Alain (Dir.); FORTEAU, Mathias (Secrét. Réd.). *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*. v. II, 3. ed. Paris: Economica, 2005. p. 1753-1754.

⁵ Ibid, p. 1752.

⁶ Cf. QUOC DINH, Nguyen, DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. 2. ed. Tradução Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. p. 503. Para um estudo da questão das colônias na ONU, cf. AHMAD, S. Hasan. *The United Nations and the colonies*. London: Asia Publishing House, 1974.

peu, a Carta das Nações Unidas revelou-se tímida no trato do assunto, versando em apenas dois dispositivos os seus propósitos sobre a temática⁷.

De qualquer forma, foi sobre essa base talvez um pouco frágil que a Assembleia Geral da ONU se impôs para implementar a descolonização, tendo avançado progressivamente ao longo desses anos nesse desiderato.

Na própria fórmula utilizada pelo artigo 73 da Carta (“Os membros das Nações Unidas, que assumiram ou assumam *responsabilidades pela administração de territórios [...]*”) se vislumbra que o ponto obrigacional central dos membros da ONU- engajados, em tese, na promoção do bem-estar dos habitantes dos territórios não autônomos – reside na responsabilidade de bem administrá-los, visando a sua futura autonomia e independência. É evidente, assim, que tal responsabilidade, criadora de uma expectativa *pro futuro* de descolonização, deve manter-se fiel aos propósitos originários da ONU, corroborados pelos dois Pactos de Nova York de 1966 (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) que consagraram a fórmula “todos os povos têm direito à autodeterminação” (artigo 1º)⁸.

2. Administração territorial e dever de não ingerência em assuntos internos

Quando se lê a disposição do artigo 73 da Carta junto com o seu artigo 2º, (7) (regra da não ingerência em assun-

⁷ Cf. LAMBERT, Jean-Marie. *Curso de direito internacional público*. v. II (Fontes e Sujeitos). 3. ed. Goiânia: Kelps, 2003. p. 217.

⁸ Para um estudo do sistema de proteção dos Pactos de Nova York de 1966 e de seus Protocolos, cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Op. cit.*, p. 962-973.

tos internos) e com as famosas resoluções da Assembleia Geral (notadamente as de número 1514 e 2625) sobre descolonização, percebe-se que o artigo 73 induz uma dinâmica política de libertação que ultrapassa o seu estreito quadro positivo, contando com uma força expansiva de libertação dos povos sem governo próprio ou sem capacidade de auto-organização⁹.

É certo que as potências coloniais sempre se utilizaram da disposição do artigo 2 (7) da Carta como meio de se subtrair às responsabilidades que lhes competem em relação aos territórios coloniais, sob a alegação de se tratar de questão afeta ao seu “domínio reservado” ou, para falar como a citada disposição, de assunto que depende “essencialmente da sua jurisdição interna”. Esse expediente, até então utilizado como meio de impedir o controle internacional sobre os territórios coloniais tidos por esses Estados “como simples prolongamento do território metropolitano”, evidentemente não mais prospera (e nem poderia) na atualidade do cenário internacional¹⁰.

A referência a *povos* – tanto no artigo 73 da Carta como no artigo 1º dos Pactos de Nova York de 1966 – foi propositalmente utilizada para abranger qualquer pedaço de terra na face do planeta sobre a qual se encontre uma massa (ainda que mínima) de indivíduos ligados por alguns laços ou afinidades comuns¹¹.

⁹ Cf. BEDJAOUÏ, Mohammed Op. cit., p. 1752-1753.

¹⁰ Cf. Ibid, p. 1758.

¹¹ Cf. RAWLS, John. *O direito dos povos*. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001. p. 30-38. Frise-se, contudo, que Rawls se refere a povos num sentido distinto do aqui tratado. Na sua descrição, é uma das características básicas dos povos a existência de um “governo constitucional razoavelmente justo, que serve os

É evidente que se a Carta das Nações Unidas pretendeu proteger *territórios não autônomos* ou *sem governo próprio*, não poderia ter aludido a *Estados* ou mesmo a *países* (que não são Estados, mas têm plena capacidade de auto-organização e administração). Assim, andou bem a Carta ao falar em *povos* para se referir àquele grupo de pessoas, habitantes de territórios não autônomos, que não atingiram ainda a plena capacidade de se governarem.

O sistema de proteção aos territórios não autônomos regulado pelo artigo 73 da Carta difere do sistema de tutela (*trusteeship system*) previsto nos Capítulos XII e XIII¹², apesar de com ele guardar grandes semelhanças. As obrigações constantes do artigo 73 atingem todos os Estados-membros da Organização que ainda exercem algum tipo de *poder colonial*. Tais obrigações voltam-se, genericamente, à responsabilidade que têm os membros da ONU, que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos não autogovernam, de promover medidas destinadas a fazer com que tais territórios alcancem sua capacidade de governo próprio e sua independência ao final.

Nesse ponto, tal disposição guarda semelhança com o sistema de tutela regulado pelos artigos 75 a 85 da Carta, não obstante não haver no Capítulo XI, a exemplo do que

seus interesses fundamentais" (Ibid, p. 30). Ao dizer que um povo tem um governo democrático constitucional razoavelmente justo (embora não necessariamente justo por completo) quer ele dizer "que o governo está eficazmente sob seu controle político e eleitoral, que responde pelos seus interesses fundamentais e que os protege como especificado em uma constituição escrita ou não-escrita" (Ibid, p. 31), o que, à evidência, não é nada similar à expressão povos constante do artigo 73 em comento.

¹² Sobre o sistema de tutela na Carta das Nações Unidas cf. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Op. cit., p. 526-527.

ocorre com o Capítulo XII (artigo 76), qualquer referência ao artigo 1º da Carta, que versa os *propósitos* da ONU. A diferença entre ambos os institutos reside basicamente em ser o sistema de tutela aplicável (de acordo com o artigo 77 (1) da Carta) aos territórios que venham a ser colocados sob tal sistema por meio de *acordos de tutela* (v.g., os territórios atualmente sob mandato e os territórios voluntariamente colocados sob tal sistema por Estados responsáveis pela sua administração), ao passo que no caso dos territórios não autônomos o que está em jogo é a falta de capacidade de seus habitantes de se governarem.

O artigo 73 da Carta das Nações Unidas, para ter uma dimensão mais protecionista e não cair na mediocridade, deve ser lido em conjunto com o artigo 2 (7) da mesma Carta, bem como com as resoluções sobre descolonização da Assembleia Geral da ONU, notadamente a Resolução 1514 (XV), de 14 de dezembro de 1960, sobre a concessão da independência aos países e povos coloniais, que apregoa o fim do colonialismo em todas as suas formas e manifestações, sendo o documento decisivo da ONU (ou seja, a *norma mater*) em matéria de descolonização (tal como o Ato final da Conferência de Berlim de 1885 foi o *codex* do modo de aquisição inicial dos territórios coloniais)¹³.

A partir de 1960, com a Resolução 1514, o centro de gravidade do direito de descolonização deslocou-se do artigo 73 para voltar-se principalmente à dita resolução da ONU. Nascia, naquele momento, a nova *carta da desco-*

¹³ Para uma visão geral do Ato final da Conferência de Berlim e seu funcionamento, cf. WHEATON, Henry. *Elements of international law*. v. 1. 6. English edition, revised throughout, considerably enlarged and re-written by A. Berriedale Keith, D.C.L., D.Litt. London: Stevens and Sons, 1929. p. 352-353.

lonização no seio da sociedade internacional, que a partir de então ficou responsável pelo tratamento da matéria em âmbito mundial. Todo o vigor do artigo 73 foi transferido para a Resolução 1514, que teve ainda o mérito de reger de maneira idêntica todas as situações envolvendo territórios dependentes, sem distinguir entre “territórios não autônomos” e “territórios sob tutela”, almejando a independência imediata desses países e povos coloniais, sejam quais forem as rubricas em que se enquadrem¹⁴. Daí o entendimento da melhor doutrina no sentido de que a interpretação do artigo 73 careceria de sentido se não comparada à contribuição decisiva da Resolução 1514¹⁵.

Em 1961, pela Resolução 1654 (XVI), a Assembleia Geral criou o chamado Comitê da Descolonização, em substituição ao antigo Comitê *Ad-Hoc* (de 1947), incumbido de examinar as informações encaminhadas ao Secretário-Geral, com o propósito de implementar as recomendações constantes da Resolução 1514 (XV)¹⁶. A atuação do Comitê está voltada não somente para as questões suscitadas pelo artigo 73 da Carta, mas também para o progresso político e institucional dos territórios em causa, inclusive com o envio de missões *in loco*¹⁷.

Em 1970, no décimo aniversário da Resolução 1514 (XV), a Assembleia Geral da ONU proclamou mais dois documentos fundamentais em matéria de descolonização: a Resolução 2621 (XXV), que estabelece um programa de ação para a aplicação integral da Resolução 1514, e a Resolução 2625 (XXV), que codifica os *sete princípios* do Direito

¹⁴ Cf., nesse sentido, BEDJAOUI, Mohammed. Op. cit., p. 1761.

¹⁵ Cf. Ibid.

¹⁶ Cf. LAMBERT, Jean-Marie. Op. cit., p. 218.

¹⁷ Cf. QUOC DINH, Nguyen, DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Op. cit., p. 503.

Internacional relativos “às relações amistosas e à cooperação entre Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas”, entre os quais aparece o *direito à igualdade jurídica* entre as Nações e o *direito à autodeterminação*¹⁸. A Resolução 2625 teve ainda o mérito de considerar os territórios não autônomos como “*distintos e separados*” das potências administradoras, o que lhes atribui a evidente possibilidade de *vindicarem perante a sociedade internacional o seu status de sujeitos de direito das gentes*¹⁹.

Eis o texto da Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral da ONU, também chamada de Carta da Descolonização

**Declaração sobre a Concessão da Independência aos
Países e Povos Coloniais**

*Resolução 1514 (XV) da Assembleia Geral de 14 de dezembro de
1960.*

A Assembleia Geral,

Levando em consideração que os povos do mundo proclamaram na Carta das Nações Unidas que estão decididos a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos entre os homens e as mulheres e das nações grandes ou pequenas, e a promover o progresso social e a elevar o nível de vida dentro de um conceito amplo de liberdade, Consciente da necessidade de criar condições de estabilidade e bem-estar e relações pacíficas e amistosas baseadas no respeito aos princípios de igualdade de direitos e à livre determinação dos povos, e de assegurar o respeito universal dos direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos sem fazer distinção por motivo de raça, sexo, idioma ou religião, e a efetividade de tais direitos e liberdades, Reconhecendo o fervoroso direito que todos os povos possuem dependentes e o papel decisivo de tais povos na conquista de sua independência,

Consciente dos crescentes conflitos que surgem do ato de negar a liberdade a esses povos e de impedi-la, o qual constitui uma grave ameaça à paz mundial,

¹⁸ Cf. Ibid, p. 532.

¹⁹ Cf. BEDJAOUI, Mohammed. Op. cit., p. 1760.

Considerando o importante papel que corresponde às Nações Unidas como meio de favorecer o movimento em prol da independência em territórios ocupados e em territórios não autônomos,
Reconhecendo que os povos do mundo desejam ardentemente o fim do colonialismo em todas as suas manifestações,
Convencida que a continuação do colonialismo impede o desenvolvimento da cooperação econômica internacional, dificulta o desenvolvimento social, cultural e econômico dos povos dependentes e age contra o ideal de paz universal das Nações Unidas,
Afirmando que os povos podem, para seus próprios fins dispor de suas riquezas e recursos naturais sem prejuízo das obrigações resultantes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo e do direito internacional,
Acreditando que o processo de liberdade é irresistível e irreversível e que a fim de evitar crises graves, é preciso pôr fim ao colonialismo e a todas as práticas de segregação e discriminação que o acompanham,
Celebrando que nos últimos anos muitos territórios dependentes tenham alcançado a liberdade e a independência e reconhecendo as tendências cada vez mais poderosas em direção à liberdade que se manifestam nos territórios que não tenham obtido ainda sua independência,
Convencida de que todos os povos têm o direito inalienável à liberdade absoluta, ao exercício de sua soberania e à integridade de seu território nacional, proclama solenemente a necessidade de pôr fim rápido e incondicional ao colonialismo em todas as suas formas e manifestações;
Declara que:

1. A sujeição dos povos a uma subjugação, dominação e exploração constitui uma negação dos direitos humanos fundamentais, é contrária à Carta das Nações Unidas e compromete a causa da paz e da cooperação mundial.
2. Todos os povos têm o direito de livre determinação; em virtude desse direito, determinam livremente sua condição política e perseguem livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.
3. A falta de reparação na ordem política, econômica e social ou educativa não deverá nunca ser o pretexto para o atraso da independência.
4. A fim de que os povos dependentes possam exercer de forma pacífica e livremente o seu direito à independência completa, deverá cessar toda ação armada ou toda e qualquer medida repressiva de qualquer índole dirigida contra eles, e deverá respeitar-se a integridade de seu território nacional.

5. Nos territórios, sem condições ou reservas, conforme sua vontade e seus desejos livremente expressados, sem distinção de raça, crença ou cor, para lhes permitir usufruir de liberdade e independência absolutas.
6. Toda tentativa encaminhada a quebrar total ou parcialmente a unidade nacional e a integridade territorial de um país é incompatível com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.
7. Todos os Estados devem observar fiel e estreitamente as disposições da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da presente declaração sobre a base da igualdade, da não intervenção nos assuntos internos dos demais Estados e do respeito aos direitos soberanos de todos os povos e de sua integridade territorial.

Vários documentos posteriores da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU – lembra Jean-Marie Lambert – vieram precisar e estender o conteúdo da Resolução 1514 (XV), dentre eles a Resolução 322 do Conselho de Segurança, de 22 de novembro de 1972, a Resolução 3429 (XXX) da Assembleia Geral, de 8 de dezembro de 1975, e a Resolução 3480 (XXX) de 11 de dezembro de 1975, também da Assembleia Geral, que, em substância, consagram os seguintes princípios: a) deve-se colocar fim ao colonialismo e ao regime de *apartheid*; b) toda tentativa de reprimir a luta contra a dominação colonial é contrária ao princípio do *não recurso à força* (sendo as metrópoles convidadas a retirar imediata e incondicionalmente suas bases e instalações militares dos territórios coloniais, abstendo-se de estabelecer outras); c) é legítima a luta armada dos povos submetidos à dominação colonial para a realização do seu *direito à autodeterminação* e à *independência*; e d) nenhuma ajuda pode ser concedida aos colonizadores em sua ação colonialista (devendo-se, em particular, colocar fim às atividades estrangeiras, econômicas ou outras suscetíveis de impedir a aplicação da Declaração 1514, sendo ainda condenado o afluxo de imigrantes em tais territórios)²⁰.

²⁰ Cf., por tudo, LAMBERT, Jean-Marie. Op. cit., p. 219-220.

3. Territórios não autônomos ou sem governo próprio atualmente existentes

Em 1946, os Estados Unidos, a França, a Bélgica, os Países-Baixos, o Reino Unido, a Dinamarca, a Nova Zelândia e a Austrália estabeleceram uma lista de 74 territórios em relação aos quais tais países reconheceram as obrigações do artigo 73 da Carta das Nações Unidas.

Atualmente, contudo, não são muitos os territórios não autônomos inscritos no sistema da ONU, principalmente os de porção geográfica considerável (como o Sahara Ocidental que, apesar de já reconhecido como independente por vários Estados, ainda é reivindicado pelo Marrocos). No mais das vezes são pequenas ilhas, como a pequenina Guam, colônia norte-americana localizada na Micronésia (a sudeste da China e a leste da Indonésia), cedida pela Espanha em 1898 e ocupada pelo Japão em 1941, antes de voltar ao domínio americano²¹. Poderia, também, ser questionada a situação de Porto Rico e das Antilhas Holandesas, versada nas conclusões da Assembleia Geral de 1953 e 1955, respectivamente²².

De qualquer forma, o que se percebe com clareza em todas essas situações é que a *escolha* e a *decisão* sobre quais territórios devem ser considerados como não autônomos ficou ao alvedrio e ao talante de países de primeiro mundo, como se a capacidade administrativa de um Estado estivesse intimamente ligada ao seu poderio econômico.

²¹ Cf. Ibid, p. 226-227.

²² Cf. HAYDEN, Sherman Strong; RIVLIN, Benjamin. *Non-self-governing territories; status of Puerto Rico*. New York: Woodrow Wilson Foundation, 1954.

O artigo 73 da Carta das Nações Unidas tem por finalidade *permitir* a certos Estados-membros da Organização que *administrem* territórios sem plena capacidade de auto-organização, mas não diz que tais administradores devem ter uma capital *x* ou *y* para tanto. Na prática, porém, os Estados que assumiram responsabilidades pela administração de territórios não autônomos sempre foram Estados colonizadores, principalmente europeus.

Os territórios não autônomos atualmente remanescentes (outubro de 2015) são em número de 16 ao todo, os quais representam menos de 2 milhões de habitantes. A lista seguinte mostra tais territórios e seus respectivos administradores *de jure*, assim espalhados pelo planeta:

a) na África: St. Helena e dependências (Reino Unido) e Saara Ocidental (inicialmente de administração espanhola, atualmente ocupado pelo Marrocos).

b) na América: Anguilla (Reino Unido); Bermuda (Reino Unido); Ilhas Virgens Britânicas (Reino Unido); Ilhas Cayman (Reino Unido); Ilhas Falkland (Reino Unido, reclamada pela Argentina, por ela chamada de Ilhas Malvinas); Montserrat (Reino Unido); Ilhas Turks e Caicos (Reino Unido); e Ilhas Virgens Americanas (Estados Unidos).

c) na Europa: Gibraltar (Reino Unido, reclamado pela Espanha)²³.

d) na Oceania: Samoa Americana (Estados Unidos); Guam (Estados Unidos); Nova Caledônia (França); Ilhas Pitcairn (Reino Unido); e Ilhas Tokelau (Nova Zelândia).

²³ No referendo realizado em 2002 a povo de Gibraltar rejeitou a soberania compartilhada sobre o território.

Como se percebe, o Reino Unido administra dez dos dezesseis territórios não autônomos até o presente existentes, resistindo às tratativas do Comitê Especial sobre Descolonização da ONU.

4. Proteção dos interesses dos habitantes dos territórios não autônomos

Nos termos do artigo 73 da Carta, os membros da ONU, responsáveis pela administração de territórios sem governo próprio, reconhecem o princípio de que “os interesses dos habitantes desses territórios são da mais alta importância”.

Parece evidente que um Estado que administra um território não autônomo tem o dever de reconhecer que os seus habitantes têm *interesses* que devem ser totalmente preservados. Talvez o maior desses interesses resida no direito à *independência*, sendo certo que o território de uma colônia ou de outro território não autônomo tem, em virtude da Carta das Nações Unidas, um estatuto distinto do Estado que o administra, nos termos da Declaração de 1970 referente aos princípios de Direito Internacional que cuidam das relações amigáveis e da cooperação entre Estados, com o que não se pode considerar ofensa à integridade territorial do Estado administrador o desligamento dos territórios não autônomos do regime de dominação colonial²⁴.

O reconhecimento, por parte dos Estados administradores, da *relevância* dos interesses dos habitantes dos territórios não autônomos, é obrigação (não apenas moral, mas sobretudo *jurídica*) que deve perdurar até o momento em que tais povos alcancem sua capacidade de autoadminis-

²⁴ Cf. QUOC DINH, Nguyen, DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Op. cit., p. 533.

tração, quando então aqueles mesmos membros da ONU responsáveis pela sua administração, além de *reconhecer* os interesses das pessoas que ali habitam, deverão também *abster-se* de causar-lhes qualquer embaraço em sua nova (e agora *própria*) administração. Daí a constatação da melhor doutrina de que a finalidade desse serviço público internacional (a administração territorial) assumido pelos Estados administradores sob o controle da sociedade internacional é o bem-estar e o progresso de todos os povos²⁵.

O artigo 73 da Carta também faz referência à aceitação, pelos membros da ONU, de uma “missão sagrada”, qual seja, a obrigação de promover no mais alto grau, dentro do sistema de paz e segurança internacionais estabelecido pela Carta, o bem-estar dos habitantes dos territórios não autônomos ou sem governo próprio.

A *missão sagrada* a que faz referência a Carta não é, contudo, indicativo de que se está diante de dispositivo *non-binding*, sem qualquer conotação obrigacional²⁶. Pelo contrário, é *dever* dos Estados administradores assegurar “o bem-estar dos habitantes desses territórios”, respeitando a vontade de suas populações. Eventual diminuta densidade demográfica de certos territórios (*v.g.*, pequenas ilhas habitadas) não é motivo suficiente para afastar a vontade de sua população, a qual deve sempre ser levada em conta quando se trata do direito dos povos à autodeterminação²⁷.

O *bem-estar* dos habitantes dos territórios não autônomos, que deve ser garantido pelos Estados administradores, deve ser entendido em sentido amplíssimo, compreendendo

²⁵ BEDJAOUI, Mohammed Op. cit., p. 1755.

²⁶ Cf. FASTENRATH, Ulrich. Op. cit., p. 1091.

²⁷ Cf. QUOC DINH, Nguyen, DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. Op. cit., p. 534.

(para além, evidentemente, da *vida* dessas pessoas) a *liberdade* (de ir e vir, de pensamento, de religião – neste caso, quando os seus habitantes a aceitarem – e dos demais direitos dessa espécie em geral), a *igualdade*, a *segurança*, a *propriedade*, etc.

5. Obrigações dos Estados-administradores

A primeira obrigação que a Carta das Nações Unidas impõe aos Estados-administradores, relativamente aos territórios não autônomos, é a de “assegurar, com o devido respeito à cultura dos povos interessados, o seu progresso político, econômico, social e educacional, o seu tratamento equitativo e a sua proteção contra todo abuso”. A finalidade tal proteção em relação aos territórios do progresso político, econômico, social e educacional é uma só: permitir-lhes galgar a independência e ingressar na sociedade internacional, uma vez constituídos em Estados²⁸. Deve-se, portanto, tomar com reservas todo processo de descolonização que não conduza à independência (*v.g.*, Antilhas Britânicas, Gibraltar e Ilhas de Cook) conforme a maioria dos precedentes da Assembleia Geral da ONU²⁹. Ademais, a obrigação dos Estados administradores de assegurar o progresso *político, econômico, social e educacional* dos territórios não autônomos encontra-se atualmente reafirmada pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966.

É importante, aqui, destacar a referência que faz a Carta à responsabilidade dos administradores de assegurarem aos povos interessados “o seu tratamento equitativo e a sua proteção contra todo abuso”. O tratamento equita-

²⁸ Cf. *Ibid*, p. 533.

²⁹ *Ibid*, p. 533.

tivo pressupõe *equilíbrio* por parte dos Estados administradores, o que já está a incluir a proteção desses povos contra qualquer tipo de abuso. Devem ser considerados *abusos* toda forma de escravidão e de trabalho forçado, assim como a falta de proteção dos habitantes desses territórios contra o tráfico de drogas, de armas, etc³⁰.

A obrigação, porém, talvez mais relevante dos Estados administradores está em desenvolver nos territórios não autônomos a “sua capacidade de governo próprio”. Essa obrigação está intimamente ligada ao direito que têm as pessoas que habitam esses territórios à *autodeterminação*. Tal obrigação, que teve início com a Carta das Nações Unidas, foi expressamente reafirmada (também no âmbito da ONU) pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que assim assentou em seu artigo 1 (3): “Os Estados-partes no presente Pacto, *inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não autônomos e territórios sob tutela*, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas”.

A obrigação dos Estados administradores de fomentar nos territórios não autônomos “sua capacidade de governo próprio” possui intrínseca relação à própria subsistência do artigo 73 da Carta das Nações Unidas. Em outras palavras, o artigo 73 tem sua permanência, enquanto regra ainda aplicável na Carta das Nações Unidas, condicionada ao bom trabalho dos Estados administradores, que deverão eficazmente desenvolver nesses territórios ações voltadas à sua livre determinação e posterior independência.

³⁰ Cf. BEDJAOUI, Mohammed. Op. cit., p. 1756.

Não obstante o artigo 73 da Carta não ter se referido expressamente à *independência* desses territórios como objetivo final de sua aplicação, parece certo que o desenvolvimento da “capacidade de governo próprio” já induz a essa conclusão, em cumprimento à Resolução 1514 da Assembleia Geral da ONU (a qual, como já se fez entender, colocou mais cor e brilho no artigo 73). Porém, ainda que a própria ONU tenha dúvidas sobre o alcance da expressão em comento – “desenvolver sua capacidade de governo próprio” –, o certo é que a finalidade desse fomento à autocapacidade governativa está intimamente ligada à obrigação que têm os Estados-membros da Organização de por termo ao colonialismo no mundo³¹.

Além da obrigação que têm os Estados administradores de desenvolver nos habitantes dos territórios não autônomos “sua capacidade de governo próprio”, devem eles também “tomar devida nota das aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas instituições políticas livres, de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes, e os diferentes graus de seu adiantamento”. Por essa disposição convencional, não basta somente *tomar devida nota* das aspirações políticas dos povos que compõem os territórios não autônomos, mas também “auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas instituições políticas livres”. A referência ao *desenvolvimento progressivo* demonstra programaticidade. Tal significa que a formação de instituições políticas (as quais, por óbvio, devem ser *livres* dentro de um quadro democrático) é um construído da convivência coletiva e não um produto de imposições ou ingerências externas (que, se

³¹ Ibid, p. 1761.

existentes, por si só já são suficientes para demonstrar a falta de liberdade em sua formação).

A alínea b do artigo 73 finda por dizer que o auxílio que os Estados administradores devem prestar aos habitantes dos territórios não autônomos, para que possam desenvolver progressivamente suas instituições políticas livres, deve dar-se “de acordo com as circunstâncias peculiares a cada território e seus habitantes, e os diferentes graus de seu adiantamento”. A disposição é bastante lógica. De fato, não há como buscar o efetivo desenvolvimento de instituições políticas em territórios não autônomos a não ser respeitando as peculiaridades de cada um deles e de seus habitantes, assim como os diferentes graus em que cada um se encontra nesse desenvolvimento.

Outra obrigação que têm os membros da ONU, responsáveis pela administração de territórios não autônomos, é a de “consolidar a paz e a segurança internacionais”. Essa meta não é outra senão a própria finalidade da ONU. Mas, em termos de finalidade genérica desta organização, para além da obrigação de *consolidar* a paz e a segurança internacionais, existe também a obrigação relativa à *manutenção* dessa mesma paz e segurança internacionais. Em outras palavras, além da consolidação da paz e da segurança internacionais, é também necessária – principalmente quando se leva em consideração os habitantes de territórios não autônomos submetidos à administração de Estado-membro da ONU – que seja *mantida* essa situação de estabilidade *ad eternum*.

Portanto, é evidente que tal obrigação ultrapassa os limites do Capítulo XI da Carta das Nações Unidas, sendo obrigação de *todos* os membros da ONU.

O que o artigo 73, alínea c, objetivava é que aqueles membros responsáveis pela administração dos territórios não autônomos deveriam promover o bem-estar dos seus habitantes sempre seguindo os ideais maiores de consolidação da paz e da segurança internacionais, isso não significando que tais propósitos não se façam presentes em todo o texto da Carta.

O artigo 73, alínea c, foi talvez redundante (e, sob esse ponto de vista, até mesmo desnecessário) em seus propósitos, uma vez que o *caput* do dispositivo já se refere expressamente à aceitação, pelos membros da ONU, da obrigação de promover – como missão sagrada e no mais alto grau – o bem-estar dos habitantes desses territórios, dentro “do sistema de paz e segurança internacionais” estabelecido pela Carta. Mas, fazendo-se uma leitura da alínea c do artigo 73, juntamente com a alínea e do mesmo dispositivo – que versa sobre a obrigação dos Estados administradores de transmitir regularmente ao Secretário-Geral da ONU as informações relacionadas às condições econômicas, sociais e educacionais dos territórios pelos quais são responsáveis –, chega-se à conclusão de que a obrigação de “consolidar a paz e a segurança internacionais” deve impregnar-se em todas as outras alíneas do artigo 73 e servir como alento aos povos dos territórios não autônomos de que a sua independência é norma de *jus cogens* internacional.

A penúltima obrigação imposta pelo artigo 73 (na alínea d) aos Estados administradores, para com os habitantes dos territórios não autônomos, é a de “promover medidas construtivas de desenvolvimento, estimular pesquisas, cooperar uns com os outros e, quando for o caso, com entidades internacionais especializadas, com vistas à realização prática dos propósitos de ordem social, econômica ou cien-

tífica enumerados neste artigo". Agora, como se vê, o foco do dispositivo é a promoção do *desenvolvimento* nos territórios não autônomos. Todas as referências posteriores ao estímulo de *pesquisas* e à realização prática dos propósitos de ordem *social, econômica* ou *científica* ali enumerados compõem o complexo de atribuições que fazem parte *lato sensu* das metas desenvolvimentistas.

Com tal finalidade a ONU inaugurou, a partir de 2005, uma *Semana de Solidariedade com os Povos dos Territórios Não Autônomos*, especialmente para debater sobre o futuro dos 16 territórios no mundo que ainda não conquistaram a sua autonomia³².

É importante ter em mente que o tema "desenvolvimento" vincula-se atualmente com a temática dos *direitos humanos* no Capítulo XI da Carta, que versa sobre a Cooperação Internacional Econômica e Social, em particular no artigo 55, segundo o qual a ONU deve criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, para tanto impõe favorecer: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos, bem como a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Para atender a tais propósitos a Assembleia Geral da ONU proclamou, em 4 de dezembro de 1986, pela Resolução 41/128, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, composta de dezessete parágrafos preambulares e de dez artigos dispositivos.

³² Cf. Resolução 60/119, de 8 de dezembro de 2005.

6. Controle das obrigações dos colonizadores para com os colonizados

O único mecanismo de controle relativo às obrigações dos colonizadores para com os colonizados, previsto pela Carta das Nações Unidas, encontra-se no artigo 73, alínea e. Segundo esse dispositivo, é obrigação dos membros da ONU, que assumiram responsabilidades pelos territórios não autônomos, “transmitir regularmente ao Secretário-Geral, para fins de informação, sujeitas às reservas impostas por considerações de segurança e de ordem constitucional, informações estatísticas ou de outro caráter técnico, relativas às condições econômicas, sociais e educacionais dos territórios pelos quais são respectivamente responsáveis e que não estejam compreendidos entre aqueles a que se referem os Capítulos XII e XIII da Carta”. Estes últimos – compreendidos nos Capítulos XII e XIII, excepcionados pela alínea e do artigo 73 – são aqueles submetidos ao sistema de internacional de *tutela*.

Não obstante a timidez com que foi redigida a alínea e do artigo 73, o certo é que ela impõe uma obrigação primordial aos Estados administradores, que pode contribuir eficazmente para o monitoramento internacional em matéria de colonização. Entretanto, essa comunicação “para fins de informação” não pode ser feita com linguagem nebulosa ou obscura, devendo se dar de maneira clara e transparente. A *transparência* das informações é que deve pautar a conduta dos Estados administradores nessa seara. Infelizmente, isso é bem difícil de ver na prática, principalmente quando se invoca a disposição do artigo 2 (7) da Carta, que diz respeito a não ingerência em assuntos essencialmente domésticos³³.

³³ Cf. BEDJAOUI, Mohammed. Op. cit., p. 1759.

Foi a Resolução 1541 (XV) de 1960 – adotada no mesmo dia (15.12.1960) que a Resolução 1514 (XV) – que codificou os princípios norteadores dos Estados quanto a obrigação de comunicar as informações previstas pelo artigo 73, alínea e, dotando a Assembleia Geral da ONU de um poder de cobrança mais intenso voltado a refutar, *inter alia*, as “tentativas portuguesas de eximir-se da referida obrigação sob o pretexto de que os territórios visados seriam ‘províncias de ultramar’, ou o argumento britânico em relação à Rodésia [atual Zimbábue] de que esta seria autônoma”³⁴. Estas qualificações, como se percebe, só foram utilizadas por tais países como forma de escapar do controle internacional e do dever de informar a ONU sobre a situação dos territórios em causa. Assim, sob essa ótica (que tem ínsita em sua formulação manobras francamente colonialistas) o problema seria *interno* e sem possibilidade de interveniência de qualquer Estado ou da ONU (artigo 2 (7) da Carta)³⁵.

O certo é que a obrigação constante do artigo 73, alínea e, vai além do simples dever de transmitir tais “informações” ao Secretário-Geral da ONU, também conotando a competência que os órgãos da ONU têm para examinar as comunicações recebidas, notadamente o Comitê das informações relacionadas aos territórios não autônomos (chamado de Comitê dos 24, por referência ao número de seus membros). Referido Comitê – órgão subsidiário da ONU – já exerceu, na prática, competências até mesmo mais amplas que o próprio Conselho de Tutela, que é, ao contrário dele, órgão principal da ONU. A esse respeito, assim lecio-

³⁴ LAMBERT, Jean-Marie. Op. cit., p. 219. Sobre o caso da Rodésia do Sul (atual Zimbábue) e das colônias portuguesas, cf. Ibid, p. 221-226.

³⁵ Cf. Ibid, p. 226.

na Bedjaoui: *“En organisant des missions de visite, en prenant contact avec les représentants et les dirigeants des mouvements de libération nationale, en examinant les pétitions qu’il reçoit, en procédant à l’audition des pétitionnaires, en obtenant des institutions spécialisées des programmes d’assistance technique pour ces mouvements, le Comité des 24 a en fait rendu très secondaires et très marginales les procédures traditionnelles de l’article 73 et spécialement celles du paragraphe e)”*³⁶.

É nesse caminho que deverá a ONU continuar na responsabilidade que lhe compete sobre a análise do valor das informações recebidas, bem como na tomada de posição sobre a conduta do Estado administrador e na feitura das recomendações que julgar adequadas³⁷. Por todos esses motivos é que, atualmente, a “distinção estabelecida pela Carta entre o Capítulo XI que contém o artigo 73 e o Capítulo XII [relativo aos territórios *tutelados*] não há mais nenhum significado”³⁸.

Frise-se, ainda, que depois do advento da Resolução 1541 (e também da magna Resolução 1514), e não obstante ser o Capítulo XI da Carta intitulado Declaração Relativa a Territórios sem Governo Próprio, a “vocaçao do artigo 73 para ser aplicado a todos os territórios não autônomos não depende mais da declaração unilateral do Estado administrador”³⁹.

A Resolução 1541 foi aprovada por 69 votos a favor, 2 votos contra e 21 abstenções. Nela se reafirma a obrigatoriedade de fornecer informações de acordo com o artigo 73 da Carta, além de estabelecer a obrigação de informar, quando

³⁶ BEDJAOUÏ, Mohammed. Op. cit., p. 1764. (grifos no original)

³⁷ Cf. Ibid, p. 1763.

³⁸ Ibid, p. 1764.

³⁹ Ibid, p. 1762.

o território é geograficamente separado e distinto, étnica e culturalmente, da potência administradora. Admite, também, a integração como resultante da vontade expressa, com o total conhecimento e por vontade democrática, imparcialmente conduzido e por sufrágio universal.

Como se percebe, a questão desses territórios ainda é carente de definições mais precisas daquilo que efetivamente vêm a ser *autonomia* e *governo próprio*. Contudo, não obstante a importância do quadro em que se inserem os artigos 73 e 74 da Carta, para além dessas dificuldades apontadas, o certo é que tais disposições não passam (para o gáudio da autodeterminação dos povos) de regras em plena extinção. Oxalá que realmente se extingam e que as fórmulas da descolonização preconizadas pela ONU verdadeiramente funcionem.

7. Princípio geral de boa vizinhança na administração dos territórios não autônomos

Nos termos do artigo 74 da Carta das Nações Unidas, os membros da ONU concordam também em que a sua política com relação aos territórios não autônomos deve ser baseada, do mesmo modo que a política seguida nos respectivos territórios metropolitanos, no princípio geral de boa vizinhança, tendo na devida conta os interesses e o bem-estar do resto do mundo no que se refere às questões sociais, econômicas e comerciais⁴⁰.

Tal dispositivo representa um complemento às obrigações constantes no artigo 73. De fato, o dispositivo se inicia dizendo que os membros da ONU “concordam *também* em que a sua política com relação aos territórios a que se aplica

⁴⁰ Cf. FASTENRATH, Ulrich. Op. cit., p. 1097.

o presente capítulo deve ser baseada [...] no princípio de boa vizinhança”. A expressão *também* é indicativa do acréscimo obrigacional que os membros da ONU têm quanto aos encargos assumidos com os territórios contemplados pelo artigo 73. Contudo, no artigo 74, diferentemente do que ocorre com o artigo 73, se percebe uma preocupação mais voltada para com “o bem estar do resto do mundo”, do que propriamente com os territórios não autônomos.

Assim como o artigo 73, também o artigo 74 da Carta apresenta várias indefinições e incertezas, em certa medida propositalmente incentivadas por Estados (potências administradoras) refratários ao controle internacional sobre os territórios não autônomos e tutelados e à possibilidade de independência dos povos ali assentados. Não é de se estranhar que os *travaux préparatoires* relativos ao Capítulo XI da Carta tenham sido dominados pelas grandes potências, mais particularmente pelos Estados Unidos da América, não tendo galgado êxito a posição das pequenas nações, sobretudo daquelas menos favorecidas⁴¹.

O artigo 74 da Carta impõe aos Estados administradores que baseiem sua política quanto aos territórios não autônomos tendo no paradigma “a política seguida nos respectivos territórios metropolitanos”, particularmente no “princípio geral de boa vizinhança”. Em verdade, o artigo 74 da Carta afirma literalmente que a política seguida pelos territórios metropolitanos *deve basear-se* no princípio geral de boa vizinhança. Veja-se a redação do dispositivo, segundo o qual os Estados-membros da ONU “concordam tam-

⁴¹ Cf. HASBI, Aziz. Art. 74. In: COT, Jean-Pierre ; PELLET, Alain (Dir.); FORTEAU, Mathias (Secrét. Réd.). *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*. v. II. 3. ed. Paris: Economica, 2005. p. 1770.

bém em que a sua política com relação aos territórios a que se aplica o presente capítulo *deve ser baseada, do mesmo modo* que a política seguida nos respectivos territórios metropolitanos, no *princípio geral de boa vizinhança*". Os redatores da Carta, quando da Conferência de São Francisco, parecem não ter tido dúvidas de que as potências administradoras guardam no princípio geral de boa vizinhança a base de sua política. Será mesmo isto verdade? Ainda que seja, o dispositivo em comento não é claro quanto ao verdadeiro destinatário de sua disposição. A prepotência com que foi redigido demonstra um ranço – tal como aquele euro-americanista previsto no artigo 38, 1, alínea c, do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, que ainda se refere às “nações civilizadas” – de difícil percepção *a priori*, mas que tem influência importante no programa de metas da ONU voltado para a descolonização no mundo.

Algumas leituras sobre o princípio geral de boa vizinhança podem ser feitas no que tange às relações dos territórios não autônomos ou sem governo próprio com os demais Estados estrangeiros. A primeira delas é a de que as potências coloniais estão obrigadas a organizar relações comerciais mútuas entre as suas colônias e os demais países, com base no princípio geral de boa vizinhança, do mesmo modo que devem proceder no que tange à política seguida nos respectivos territórios metropolitanos. Nesse sentido, a finalidade da disposição seria evitar possíveis tratamentos discriminatórios entre tais territórios em suas relações com outros Estados⁴².

Outra vertente do princípio de boa vizinhança, que serve para nortear a conduta dos Estados administradores

⁴² Cf. FASTENRATH, Ulrich. Op. cit., p. 1097.

para com os territórios não autônomos, diz respeito à *não agressão*. Nesse sentido, não poderiam aqueles utilizar-se de aparato existente nestes para *invadir* ou *agredir* qualquer país, território ou agrupamento humano que guarde ou não relação de vizinhança com o território administrado.

Um problema prático, contudo, relativo à aplicação do princípio geral de boa vizinhança nas relações dos territórios não autônomos com os demais países, diz respeito à falta de previsão, pelo artigo 74 da Carta, de mecanismos de controle da aplicação do dito princípio por algum órgão da ONU. Em verdade, os Estados estrangeiros “não dispõem de qualquer instrumento eficaz capaz de assegurar a aplicação do artigo 74”⁴³, o que dificulta o seu *enforcement* real, principalmente nas questões de índole econômica e comercial.

O conteúdo da disposição do artigo 74 obriga ainda os membros da ONU – além de respeitar o princípio geral de boa vizinhança em sua política com relação aos territórios não autônomos ou sem governo próprio – a também levar em conta “os interesses e o bem-estar *do resto do mundo* no que se refere às questões sociais, econômicas e comerciais”.

O primeiro questionamento que surge dessa passagem do artigo 74 é saber quais são os seus verdadeiros beneficiários, se os Estados administradores, os territórios não autônomos, demais Estados soberanos ou todos os povos do mundo. Pela redação do artigo 74 é nitidamente perceptível, como já se disse, uma maior preocupação da Carta para com os *outros Estados* que compõem a sociedade internacional (e não há que se pensar que o “resto do mundo” referido queira dizer algo além que verdadeiramente “outros Estados”) que propriamente com os territó-

⁴³ HASBI, Aziz. Op. cit., p. 1783.

rios não autônomos e seus habitantes. É certo que a Carta impõe às potências administradoras que reconheçam “que os interesses dos habitantes desses territórios são da mais alta importância” (artigo 73, *caput*, e artigo 76, alíneas b e c, para os territórios sob tutela), mas ela assim o faz para fora do campo material de aplicação do artigo 74. Dessa forma, excluindo-se os direitos já resguardados pelo artigo 73 da Carta (e também pelo artigo 76, alíneas b e c, referentes aos territórios tutelados), resta ao artigo 74 a intenção de proteger *terceiras potências*, não propriamente os territórios não autônomos e seus habitantes⁴⁴.

Poderia soar ambígua a expressão “resto do mundo” constante no artigo 74, se não se entender que a mesma é dirigida tão somente àquelas entidades constituídas sob a forma de *Estados* (e não a *todos os povos* do mundo, como poderia parecer). Por consequência, a disposição em comento faz tabula rasa dos interesses dos territórios não autônomos e de seus habitantes (resguardados, ao menos, pelo artigo 73), em benefício das demais potências estrangeiras (potências *estatais*) alheias à relação administrador/administrado.

8. Domínio de aplicação do artigo 74 da Carta das Nações Unidas

Cabe, por fim, indagar qual o domínio de aplicação do artigo 74 da Carta, que, em sua parte final, dispõe que a política que os membros da ONU adotarão em relação aos territórios não autônomos deve levar em conta os interesses e o bem-estar do resto do mundo “no que se refere às questões *sociais, econômicas e comerciais*”.

Os *interesses* e o *bem-estar* referidos pelo dispositivo relacionam-se com aqueles direitos consagrados a partir do

⁴⁴ Cf. *Ibid*, p. 1777.

século XX, de cunho *econômico* (do qual também fazem parte os de cunho comercial, etc.), *social* e *cultural*. Apesar de não ter feito o artigo 74 da Carta referência expressa a essa última categoria de direitos (os de cunho *cultural*), mesmo porque tais direitos ainda não eram nitidamente visualizáveis à época em que foi redigida a Carta, modernamente se entende (numa interpretação ampliativa do artigo 74) estarem eles garantidos de forma *implícita* no dispositivo.

Disposição semelhante à do artigo 74 é a do artigo 76, alínea d, da mesma Carta, que tem como objetivos do sistema de tutela “assegurar igualdade de tratamento nos domínios social, econômico e comercial, para todos os membros da ONU e seus nacionais e, para estes últimos, igual tratamento na administração da justiça [...]”.

Não se trata, contudo, de disposição propriamente nova no Direito Internacional, tendo já existido dispositivo no Pacto da Sociedade das Nações que garantia, entre outros, o “tratamento equitativo do comércio de todos os membros da Sociedade” nos territórios sob mandato (artigo 23, alínea e)⁴⁵.

A redação do artigo 74 não é das melhores, causando dúvidas sobre se realmente sua intenção foi estabelecer uma *igualdade de tratamento* no que tange aos territórios não autônomos, ou se apenas o sistema de tutela (cf. artigo 76, alínea d) tem como objetivo assegurar tal igualdade “nos domínios social, econômico e comercial, para todos os membros da ONU e seus nacionais e, para estes últimos, igual tratamento na administração da justi-

⁴⁵ Cf. Ibid, p. 1778.

ça [...]”. Questiona-se o porquê de os redatores da Carta não terem estabelecido expressamente essa mesma regra, muito mais nítida e de mais fácil aplicação relativamente aos territórios não autônomos, tendo apenas feito referência, no artigo 74 em comento, ao *princípio geral de boa vizinhança*, claramente mais vago que o da igualdade de tratamento⁴⁶. Daí a afirmação categórica de alguns autores, para quem “*le système de tutelle contient la clause de « l'égalité de traitement » qui ne figure pas aux dispositions se référant aux territoires non autonomes*”⁴⁷.

De qualquer forma, parece certo que a intenção do artigo 74 – seguindo-se, para tal interpretação, os propósitos elementares da ONU, notadamente o da consolidação da paz mundial – induz à ideia da preservação das relações amistosas entre os povos, ainda que a essa conclusão somente se possa chegar por ilação.

⁴⁶ Cf., por tudo, Ibid, p. 1780-1781. Como destaca Hasbi a esse respeito: “*Sans anticiper sur la question de la portée de ce texte, il nous semble que la préférence donnée au principe de bon voisinage, qui renvoie à l'idée de l'existence des relations confiantes entre Etats, s'explique par la volonté de compromis nécessaire entre les deux visions dominantes sur le problème de l'administration des colonies. Ceci avait constitué le prix de l'acceptation par les puissances coloniales de l'idée d'un contrôle international sur l'administration de leurs colonies. Par ailleurs, l'ambiance de l'après-guerre, marquée par l'euphorie de la victoire des Alliés, laissait croire que les relations nouvelles allaient désormais être guidées par la volonté de coopérer en vue d'édifier cette « communauté mondiale » à laquelle la Charte des Nations Unies allait donner naissance. Cet optimisme et cette harmonie devaient se révéler infondés, par la suite*” (Ibid, p. 1781-1782).

⁴⁷ CALOGEROPOULOS-STRATIS, Spyros. *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*. Bruxelles: Bruylant, 1973. p. 90.

Conclusão

Em pleno século XXI não é mais possível pensar na existência de colônias ao redor do mundo administradas ao encargo de potências estrangeiras.

Os propósitos da ONU e os ideais da descolonização sinalizam para uma era em que a autodeterminação dos povos deve se fazer efetiva.

Nesse sentido, evidentemente, o sistema de administração de territórios deve chegar ao seu termo, especialmente por não ter sido, na prática, utilizado segundo os estritos parâmetros elencados na Carta das Nações Unidas.

Fomentar a independência de todos os povos é papel primordial da ONU e medida impositiva para toda a sociedade internacional, sem o que o mundo contemporâneo não poderá desenvolver-se com igualdade e paz.

É chegado o momento de a sociedade internacional aceitar que a colonização não pode ter qualquer lugar no mundo atual, devendo todos os esforços serem empreendidos para a sua efetiva erradicação.

O fim do colonialismo em todo o mundo deve contar com o esforço comum de toda a sociedade internacional, reunida nesta Organização chamada de Nações *Unidas*. Esse é um passo a mais para que o Direito Internacional alcance também a sua maturidade.

Referências

AHMAD, S. Hasan. *The United Nations and the colonies*. London: Asia Publishing House, 1974.

BEDJAOUI, Mohammed. Art. 73. In: COT, Jean-Pierre ; PELLET, Alain (Dir.); FORTEAU, Mathias (Secrét. Réd.). *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*. v. II. 3. ed. Paris: Economica. p. 1751-1767. 2005.

BOYNE, John J. *International obligations of the United States for its dependent territories arising out of membership in the United Nations, 1945-1955*. Thesis. Chapel Hill: University of North Carolina, 1956.

BRIERLY, J. L. *Direito internacional*. 2. ed. Tradução M. R. Crucho de Almeida. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1968.

BROWNLIE, Ian. *Princípios de direito internacional público*. Tradução Maria Manuela Farrajota (et al.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

CALOGEROPOULOS-STRATIS, Spyros. *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*. Bruxelles: Bruylant, 1973.

EL-AYOUTY, Yassin. *The Afro-Asian contribution to the broad interpretation of the United Nations Charter's concept of dealing with non-self-governing territories: 1945-1963: a study of the effects of block action on the evolution of Chapter XI of the Charter*. Thesis (Ph.D.). Ann Arbor: University Microfilms, 1967.

FASTENRATH, Ulrich. Arts. 73 e 74. In: SIMMA, Bruno (Ed.). *The Charter of the United Nations: a commentary*. v. II. 2. ed. New York: Oxford University Press, p. 1089-1097. 2002.

HASBI, Aziz. Art. 74. In: COT, Jean-Pierre Cot ; PELLET, Alain (Dir.); FORTEAU, Mathias (Secrét. Réd.). *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*. v. II. 3. ed. Paris: Economica, p. 1769-1789. 2005.

HAYDEN, Sherman Strong; RIVLIN, Benjamin. *Non-self-governing territories - status of Puerto Rico*. New York: Woodrow Wilson Foundation, 1954.

LAMBERT, Jean-Marie. *Curso de direito internacional público*, v. II (*Fontes e Sujeitos*). 3. ed. Goiânia: Kelps, 2003.

LOEB, Al M. *Political, economic, and social aspects of trusteeships under the charter of the United Nations*. Thesis (MA). Berkeley: University of California, 1948.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2015.

QUOC DINH, Nguyen; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. 2. ed. Tradução Vítor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

RAIČ, David. *Statehood and law of self-determination*. The Hague: Kluwer Law International, 2002.

RAWLS, John. *O direito dos povos*. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

SUD, Usha Roy. *United Nations and the non-self-governing territories*. Jullundur: University Publishers, 1965.

UNITED NATIONS. *What de United Nations is doing for non-self-governing territories*. New York: United Nations, 1948.

WHEATON, Henry. *Elements of international law*. v. 1. 6. English edition, revised throughout, considerably enlarged and rewritten by A. Berriedale Keith, D.C.L., D.Litt. London: Stevens and Sons, 1929.

A ONU e o Princípio do Patrimônio Comum da Humanidade

Fernando Fernandes da Silva*

Introdução

A referência à humanidade e ao princípio do patrimônio comum da humanidade são características do Direito Internacional Contemporâneo se compararmos com o Direito Internacional Clássico, baseado nas Conferências de Paz de Westphália (1648), que privilegiou até meados do século XX o princípio da soberania, com a primazia dos Estados na formação da ordem jurídica internacional.

Por outro lado, conforme os ensinamentos de José Monserrat Filho os:

[...] Estados, contudo, serão compelidos pelo processo de globalização a conciliar seus interesses, nacionais e/ou privados, com os interesses superiores da comunidade internacional como um todo, sob pena de se isolarem e perderem as vantagens do convívio mundial, seja pela via da cooperação, seja através da concorrência¹.

Consequentemente, a formação de uma comunidade internacional que assegure a tutela dos interesses da humanidade dependerá da construção de uma nova ordem jurídica que estabeleça uma convivência de cooperação e

* Mestre e Doutor em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da USP. Professor de Direito Internacional Público e Privado da Faculdade de Direito de Sorocaba.

¹ MONSERRAT FILHO, José. Globalização, Interesse Público e Direito Internacional. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 25, sept. - dec. 1995, p. 77-92.

solidariedade entre os Estados e outros atores relevantes da comunidade, a exemplo, das organizações não-governamentais e empresas.

Neste capítulo, propomos enfatizar a construção do ordenamento jurídico internacional, em razão das atividades promovidas pelo Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), no âmbito das distintas manifestações do patrimônio comum da humanidade.

1. A criação da ONU e a Ordem Pública Internacional

Em 1945, com a criação da ONU e de outras organizações internacionais especializadas, que compõem o Sistema da ONU², diversas normas e princípios foram concebidos para conferir as bases morais e jurídicas de uma nova ordem internacional, na sua maioria previstos na Carta das Nações Unidas (1945)³. Sendo eles: o princípio da promoção da paz, da proibição da guerra, da segurança internacional, da observância às soluções pacíficas de controvérsias, da autodeterminação dos povos, da igualdade entre os Estados e do respeito aos direitos humanos⁴.

Tais princípios trazem valores que constituem a denominada ordem pública internacional, similar à noção de ordem pública interna, cujos valores devem ser observados por toda a sociedade e cujas normas não podem ser derogadas pelos cidadãos, sob pena de nulidade do ato ou do negócio jurídico.

² Artigo 57 da Carta das Nações Unidas.

³ No Brasil, a Carta das Nações Unidas foi promulgada pelo Decreto 19.841 de 22 de outubro de 1945.

⁴ Cf. artigo 2º da Carta das Nações Unidas.

Podemos considerar também que os valores da Carta das Nações Unidas são o fundamento da própria existência da comunidade internacional, ou seja, em torno deles a comunidade mantém a coesão entre os seus principais atores: Estados, organizações internacionais, organizações não-governamentais e lideranças políticas e diplomáticas.

Na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969)⁵ a ordem pública internacional revela-se na denominação de *jus cogens*, como regra obrigatória a ser observada na celebração de tratados, sob pena de nulidade:

[...] uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional Geral da mesma natureza⁶.

Na tentativa de se estabelecer qual é conteúdo das normas *jus cogens* (v.g.) as normas da ordem pública internacional, Ian Brownlie observa que determinadas normas do direito costumeiro não podem ser derogadas pelos tratados, mas apenas por outra norma costumeira de efeito contrário, a exemplo da proibição do uso da força, das normas contra o genocídio, da proibição da discriminação racial, dos crimes contra a humanidade e da proibição contra o comércio de escravos e a pirataria⁷.

⁵ No Brasil, a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados foi promulgada pelo Decreto 7.030 de 14 de dezembro de 2009, com reserva aos artigos 25 e 66.

⁶ Cf. artigo 53 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados.

⁷ Cf. Ian Brownlie. *Principles of Public International Law*. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 488-489.

No caso *Barcelona Traction Case* (segunda fase), julgado pelo Corte Internacional de Justiça, interpretamos que os juízes reconheceram que (a) algumas obrigações os Estados assumem perante a comunidade internacional como um todo, são obrigações *erga omnes* que compõem o Direito Internacional Geral, pois são fundamentais para a proteção de certos direitos: além dos atos de agressão e genocídio, os direitos básicos da pessoa humana, inclusive contra escravidão e a discriminação racial; (b) outras obrigações os Estados assumem *vis-à-vis*, no âmbito das suas relações diplomáticas nos mais diversos campos⁸.

Essas manifestações no campo convencional, doutrinário e judicial contribuem para a construção de um ordenamento jurídico internacional, pois paulatinamente se estabelece uma hierarquia entre as normas internacionais: aquelas que preveem os valores fundamentais da comunidade internacional e sua coesão, poderíamos denominá-las de normas constitucionais, sem que formalmente recebam esta denominação, e as normas que contêm valores de dimensão menor e que na sua concepção devem observar aquelas pertencentes à primeira categoria.

2. O Princípio do Patrimônio Comum da Humanidade

A concepção do princípio do patrimônio comum da humanidade, em tempos históricos recentes, decorre dos reflexos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945): grandes contingentes populacionais dizimados ou em estado de so-

⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. (Report of Judgements, Advisory Opinions and Orders). *Case Concerning Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*. Judgement of 05 february 1970. p. 32.

frimento absoluto. Portanto, a inserção da “humanidade” pela comunidade internacional no campo de abrangência da ordem pública internacional: uma instituição constituída por todos os seres humanos, que possuem direitos e obrigações universais e *erga omnes*, cuja responsabilidade pela sua tutela compete à comunidade internacional, sobretudo os Estados e as organizações internacionais.

No preâmbulo da Carta das Nações Unidas consta o seguinte compromisso dos povos das nações unidas: “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço de nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade [...]”.

Entre os crimes previstos no Estatuto do Tribunal de Nuremberg (1945), instituído para apurar os crimes praticados pelos nazistas durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) há a previsão dos “crimes contra a humanidade” que se resumem nos atos de “assassinato, extermínio, escravidão, deportação e outros atos desumanos cometidos contra a população civil, antes da guerra ou durante a mesma”⁹.

Ainda na década de quarenta do século XX, na Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948)¹⁰ em seu preâmbulo encontramos duas alusões à humanidade: “em todos os períodos da História o genocídio causou grandes perdas à Humanidade”; e “a cooperação internacional é necessária para libertar a Humanidade de flagelo tão odioso”.

Entretanto, as disputas territoriais entre os Estados, após a Segunda Guerra Mundial deram propulsão à consolidação da instituição “humanidade”. Em razão dos avanços

⁹ Cf. artigo 6º, alínea c, do Estatuto Internacional do Tribunal de Nuremberg.

¹⁰ No Brasil, a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio foi promulgada pelo Decreto 80.822 de 06 de maio de 1952.

científicos e tecnológicos que permitiram cada vez mais a presença do homem e a sua possibilidade de exploração em áreas territoriais até então inacessíveis – a exemplo da Antártida, assim como, com o início da guerra fria, a disputa pela influência política, econômica e militar entre os Estados por determinados territórios aumenta consideravelmente.

Em 1959, é celebrado o Tratado da Antártida entre África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos da América (EUA), França, Japão, Nova Zelândia, Noruega, Reino Unido e ex-URSS (atualmente Federação Russa)¹¹ que reconhecem em seu preâmbulo ser do “interesse de toda a humanidade” a utilização da Antártida para fins pacíficos¹²; mantendo-se suspensas as reivindicações soberanas sobre aquele continente pelos Estados signatários¹³.

O Tratado da Antártida é um acordo que busca aplacar as disputas territoriais entre os Estados interessados ao outorgar para outra instituição, a humanidade, a soberania sobre aquele continente. Felipe Rodrigues Gomes Ferreira observa que o tratado [...] estabelece um *modus vivendi* entre os países que reivindicavam partes da Antártica (territorialistas) e os que são favoráveis ao livre acesso ao continente austral, estabelecendo a desmilitarização da região e a liberdade de pesquisa científica¹⁴.

Nos anos subsequentes, o Tratado da Antártida tornou-se a base jurídica e institucional para a criação do

¹¹ No Brasil, o Tratado da Antártida foi promulgado pelo Decreto 75.963 de 11 de julho de 1975.

¹² Cf. parágrafo segundo do preâmbulo do Tratado da Antártida.

¹³ Cf. artigo 4º do Tratado da Antártida.

¹⁴ Cf. Felipe Rodrigues Gomes Ferreira. *O Sistema do Tratado da Antártica: Evolução do Regime e seu Impacto na Política Externa Brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. p. 16.

Sistema do Tratado da Antártida (STA): um conjunto de convenções e tratados internacionais pertinentes à proteção da Antártida no campo ambiental. Os acordos mais significativos daquele sistema são: a Convenção para a Conservação das Focas Antárticas (Londres, 1972)¹⁵; a Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (Camberra, 1980)¹⁶ e a Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antártico (Wellington, 1988), que não entrou em vigor.

Em 1991, é assinado o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção ao Meio Ambiente, denominado Protocolo de Madrid (1991), para vigorar a partir de 1998¹⁷, que confere à Antártida o *status* de “Reserva Natural Consagrada à Paz e à Ciência”¹⁸, cujo preâmbulo dispõe: “Convencidos de que o desenvolvimento de um regime abrangente de proteção ao meio ambiente antártico e aos ecossistemas dependentes e associados interessa a toda a humanidade”.

Conforme o Protocolo de Madrid os Estados Signatários estão proibidos de realizarem atividades de exploração de minérios e petróleo pelo período de cinquenta anos¹⁹.

Em suma, o que se verifica do Sistema do Tratado da Antártida é a evolução dos seus propósitos desde 1959: ini-

¹⁵ No Brasil, a Convenção para a Conservação das Focas Antárticas (Londres, 1972) foi promulgada pelo Decreto 66 de 18 de março de 1991.

¹⁶ No Brasil, a Convenção sobre a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (Camberra, 1980) foi promulgada pelo Decreto 93.935 de 15 de janeiro de 1987;

¹⁷ No Brasil, o Protocolo de Madrid foi promulgado pelo Decreto 2.742 de 20 de agosto de 1998.

¹⁸ Cf. artigo 2º do Protocolo de Madrid.

¹⁹ Cf. artigo 25, alínea 2 do Protocolo de Madrid.

cialmente, instituído apenas para conciliar os interesses dos Estados pela soberania do continente, para, posteriormente, admitir a inserção de outros temas no âmbito da sua aplicação, por exemplo, exploração mineral e proteção do meio ambiente, sob o fundamento de interesses da humanidade.

Outro acordo que nasce da proposta de conciliação de disputas territoriais é o Tratado sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e demais Corpos Celestes (1967)²⁰.

Este tratado também resulta das atividades políticas e diplomáticas da ONU com o objetivo de evitar disputas em torno do espaço pelo uso da força dos Estados. Conforme José Monserrat Filho o projeto daquele tratado foi elaborado pelo Subcomitê do Comitê das Nações Unidas para o Uso Pacífico do Espaço (COPUOS), durante três anos, sendo aberto à assinatura dos Estados em 1966, em Washington, Moscou e Londres²¹.

Além disso, conforme consta no próprio preâmbulo daquele Tratado, a Assembleia Geral da ONU adotou diversas resoluções para regular o uso pacífico do espaço em benefício da humanidade: a resolução 110 (II) de 1947, que proíbe a “propaganda destinada ou suscetível de provocar ou encorajar qualquer ameaça à paz” ou “ruptura da paz”; a resolução 1884 (XVIII), que conclama os Estados a se absterem de “colocarem em órbita objetos portadores de armas nucleares, ou qualquer outro tipo de arma de destruição em massa, e de instalação de

²⁰ No Brasil, foi promulgado pelo Decreto 64.362 de 17 de abril de 1969.

²¹ Cf. MONSERRAT FILHO, José. *A Carta Magna do Espaço Cósmico*. Documento online. s/d.

tais armas nos corpos celestes” e a resolução 1962 (XVIII) (Declaração dos Princípios Jurídicos Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico), essas duas aprovadas em 1963²².

Especificamente, em relação ao Tratado sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e demais Corpos Celestes²³ o seu preâmbulo prevê que a “exploração e uso do espaço cósmico para fins pacíficos” é de interesse de toda a humanidade, não podendo ser objeto de “apropriação nacional” pelos Estados²⁴. Consequentemente, a fim de evitar eventuais reivindicações territoriais em face da presença de astronautas no espaço cósmico vinculados a determinados Estados, os signatários do Tratado consideram os “astronautas como enviados da humanidade no espaço cósmico”²⁵, inovando, portanto, em relação ao costume praticado desde os tempos coloniais dos séculos XVI e XVII.

Outra iniciativa importante da ONU em prol da formação do patrimônio comum da humanidade está relacionada com a aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (1982)²⁶ ao prever que a “área

²² O espaço aéreo insere-se no campo territorial do Estado onde exerce a sua soberania, observando-se que o espaço exterior ou espaço cósmico fica situado imediatamente acima do espaço aéreo.

²³ No Brasil, foi promulgado pelo Decreto 64.362 de 17 de abril de 1969.

²⁴ Cf. artigo 2º do Tratado sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e demais Corpos Celestes.

²⁵ Cf. artigo 5º do Tratado sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e demais Corpos Celestes.

²⁶ No Brasil, foi promulgada pelo Decreto 1.530 de 22 de junho de 1995.

e os seus recursos” integram o “patrimônio comum da humanidade”²⁷ não podendo ser objeto de reivindicação soberana pelos Estados²⁸. A proposta de tornar a “Área” patrimônio comum da humanidade tem a sua origem na declaração do embaixador maltês Arvid Pardo, durante a Assembleia Geral da ONU em 1967. Em 1970, a Assembleia Geral da ONU aprova a resolução 2749 (XXV) que contém a Declaração de Princípios que Regulam os Fundos Marinhos e Oceânicos e seu Subsolo Fora dos Limites da Jurisdição Nacional.

Segundo Adherbal Meira Matos no âmbito da “Área” admite-se o aproveitamento em benefício da humanidade dos “[...] recursos e minerais. Recursos são os minerais sólidos, líquidos ou gasosos situados na Área, no leito e subsolo do mar, incluindo nódulos polimetálicos. Minerais são os recursos extraídos da Área, inalienáveis e inapropriáveis”²⁹

A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar possui mecanismos de tutela e de administração dos recursos da “Área” mais aperfeiçoados que os acordos já citados.

A Convenção instituiu a Autoridade dos Fundos Marinhos, uma modalidade de organização internacional com personalidade jurídica internacional, que possui a competência para realizar, organizar e controlar as ativi-

²⁷ (a) Cf. artigo 136 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar; (b) Cf. artigo 1º, alínea 1, da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar: a “‘Área’ significa o leito do mar, os fundos marinhos, e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional”.

²⁸ Cf. artigo 137 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar.

²⁹ Cf. MATTOS, Adherbal Meira. Os novos limites dos espaços marítimos nos trinta anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves. (Org.) *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 39.

dades de exploração na “Área” em nome da humanidade³⁰, cujos órgãos principais são a Assembleia, que representa todos os membros da Organização e estabelece as principais políticas de implementação da convenção; o Conselho, que possui competências executivas em relação às políticas da Assembleia; o Secretariado, que congrega os funcionários internacionais da Organização e a Empresa, que realiza as atividades de exploração, de transporte e de comércio dos minerais extraídos da Área³¹.

No âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar temos o Tribunal Internacional do Direito do Mar que possui a jurisdição sobre os litígios relativos a interpretação e aplicação da própria convenção, bem como, aqueles relativos a acordos internacionais relacionados aos objetivos também da convenção³².

Consequentemente, deduzimos que patrimônio comum da humanidade é um princípio que se afigura em diversos tratados e declarações internacionais que reconhecem que determinados bens pertencem à coletividade humana devendo as suas políticas de exploração e proteção serem concebidas para atender as necessidades da atual geração e das futuras gerações. O conteúdo daquele princípio é formatado por quatro outros princípios que se afiguram nos regimes jurídicos da Antártida, da Lua e demais corpos celestes e da Área. São eles:

³⁰ Cf. artigo 153 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar.

³¹ Cf. artigos 156 a 170 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar.

³² Cf. artigos 287 e 288 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar; e o Anexo VI da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, que contém o Estatuto do Tribunal Internacional do Direito do Mar.

- a) *Princípio da não-apropriação nacional*, segundo o qual os Estados renunciam as suas reivindicações soberanas sobre os bens que pertencem ao patrimônio comum da humanidade;
- b) *Princípio da igualdade entre os Estados*, segundo o qual os Estados possuem livre acesso e iguais direitos de exploração, sem quaisquer discriminações, aos recursos dos bens que pertencem ao patrimônio comum da humanidade;
- c) *Princípio da utilização pacífica dos recursos*, segundo o qual os Estados não podem utilizar tais bens para fins militares ou neles realizarem atividades militares e;
- d) *Princípio da cooperação internacional*, segundo o qual deve haver um intercâmbio científico entre todos os Estados que exploram os recursos dos bens que pertencem à humanidade no sentido de todos poderem usufruir dos benefícios das descobertas científicas³³.

3. O Princípio do Patrimônio Cultural e Natural da Humanidade

O princípio do patrimônio cultural e natural da humanidade é um princípio considerado pela Doutrina Interna-

³³ (a) No Tratado da Antártida tais princípios, em especial, constam entre artigos 1º ao 5º; no Tratado sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e demais Corpos Celestes, em especial, constam entre os artigos 1º a 4º; e na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar, em especial, entre os artigos 136 a 149; (b) Cf. também SILVA, Fernando Fernandes. *As Cidades Brasileiras e o Patrimônio Cultural da Humanidade*. 2. ed. São Paulo: Peirópolis e Edusp, 2012. p. 36-37.

cionalista relacionado ao do patrimônio comum da humanidade, porque possui o mesmo pressuposto do primeiro: a existência de interesses da humanidade na proteção de certos bens, sob a responsabilidade da comunidade internacional, sobretudo Estados e organizações internacionais.

A concepção deste princípio decorre das atividades da Organização das Nações Unidas para a Educação, à Ciência e à Cultura (UNESCO)³⁴, cuja missão institucional é:

[...] manter, expandir e difundir o conhecimento, garantindo a conservação e a proteção do legado mundial de livros, obras de arte e monumentos de história e de ciência, recomendando as convenções internacionais necessárias às nações envolvidas³⁵.

Alexandre Charles Kiss faz uma distinção entre patrimônio comum da humanidade por natureza e patrimônio comum da humanidade por afetação. A primeira categoria é abordada no item precedente deste artigo, caracterizada pelos bens insuscetíveis da soberania estatal. A segunda refere-se a bens que se submetem à soberania dos Estados, mas inserem-se num regime jurídico internacional específico³⁶. Em outras palavras, tal expressão decorre da influência do Direito Administrativo que preconiza que determinados bens são afetados para o domínio público. No âmbito do Direito Internacional, podemos afirmar que são bens inseridos também na ordem pública internacional, cuja tutela compete a toda a comunidade internacional.

³⁴ No Brasil, o Tratado de Londres (1945) que cria a UNESCO, foi promulgado pelo Decreto 22.024 de 11 de maio de 1946.

³⁵ Cf. artigo 1º, parágrafo 1º, alínea c, do Tratado de Londres de 1945.

³⁶ Cf. Alexandre Charles Kiss. *La Notion de Patrimoine Commun de l'Humanité. Recueil des Cours. Académie de Droit International de La Haye*, Haia, v. 175 (II), 1982, p. 98-256.

Um exemplo é a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972³⁷ que dispõe que determinados bens culturais e naturais de “valor universal excepcional” como os monumentos, os conjuntos e os sítios, bem como, os monumentos naturais, as formações geológicas e fisiográficas, as zonas que constituem *habitats* de espécies animais e vegetais e os sítios naturais constituem o patrimônio cultural e natural da humanidade³⁸.

O regime jurídico de tutela regulado por aquela convenção prevê uma proteção nacional, ou seja, diversas obrigações que devem ser cumpridas pelo Estado onde o bem está localizado, sem prejuízo da sua soberania e dos direitos reais que recaem sobre o bem cultural ou natural tutelado. Neste sentido, durante a realização das conferências gerais da UNESCO, os Estados devem submeter relatórios sobre as normas legislativas e regulamentares e quaisquer outras medidas de proteção que estão adotando em relação aos seus bens culturais e naturais.

Em relação à proteção internacional, os Estados, com base na cooperação internacional, prestam auxílio uns aos outros no sentido de alcançarem uma tutela mais eficaz³⁹. A proteção internacional é coordenada pelo Comitê Intergovernamental de Proteção Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, ou simplesmente denominado de Comitê do Patrimônio Mundial, órgão vinculado à UNESCO, a quem compete a responsabilidade de selecionar os bens que deverão

³⁷ No Brasil, a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972 foi promulgada pelo Decreto 80.978 de 12 de dezembro de 1977.

³⁸ Cf. artigos 1º e 2º, da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972.

³⁹ Cf. artigos 4º a 7º, da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972.

integrar o patrimônio cultural e natural da humanidade e prestar a assistência técnica, financeira e educativa aos Estados onde se localizam os bens culturais e naturais tutelados⁴⁰. Nesta tarefa o Comitê é auxiliado pelo Comitê Internacional de Estudos para a Conservação e a Restauração dos Bens Culturais (ICCROM), pelo Conselho Internacional dos Monumentos e Sítios (ICOMOS) e pela União Internacional pela Conservação da Natureza e de seus Recursos (UICN).

Ainda no campo da proteção internacional, a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972 institui também o Fundo do Patrimônio Mundial Cultural e Natural de Valor Universal Excepcional, ou simplesmente denominado de Fundo do Patrimônio Mundial⁴¹ cuja competência é coletar recursos financeiros para o auxílio na promoção das políticas de proteção preconizadas pelos Estados ou pelo Comitê do Patrimônio Mundial.

Atualmente, no Brasil, 19 bens são considerados bens culturais e naturais que pertencem ao patrimônio mundial cultural e natural da humanidade, entre eles a cidade histórica de Ouro Preto, o Plano Piloto de Brasília, o Parque Nacional do Iguaçu e as Ilhas Atlânticas Brasileiras (Reservas de Fernando de Noronha e o Atol das Rocas).

4. Algumas Reflexões sobre as Distintas Manifestações do Princípio do Patrimônio Comum da Humanidade

Hodiernamente, a formulação de um princípio comum da humanidade pressupõe a existência de um interesse co-

⁴⁰ Cf. artigos 8º a 14; e 19 a 28 da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972.

⁴¹ Cf. artigos 15 a 18 da Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural de 1972.

mum da humanidade em assegurar a sua sobrevivência, manifestado pela comunidade internacional, em face dos avanços científicos e tecnológicos que podem trazer benefícios inestimáveis à espécie humana, como os avanços da medicina, assim como, na mesma proporção grandes males, como os acidentes nucleares e o buraco na camada de ozônio.

Este aspecto destrutivo está ligado fortemente à necessidade de proteção do meio ambiente. É neste sentido que Ignacy Sachs defende a construção de duas éticas de solidariedade entre os seres humanos. Uma denominada de sincrônica, que deve reger as relações humanas da atual geração; outra diacrônica, caracterizada pela responsabilidade da atual geração com as gerações futuras e “para com o futuro de todas as espécies vivas na Terra”. Portanto, para Sachs, com base nos estudos de Michel Serres, a governabilidade de uma sociedade deve se basear no contrato social e no contrato natural⁴².

O compromisso desta relação diacrônica é amparado no Direito Internacional conforme a Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes sobre as Gerações Futuras (1997)⁴³ amplia o campo das responsabilidades que a atual geração deve assumir para combater as mazelas que podem ser herdadas pelas futuras gerações, sob pena de extinção da humanidade: pobreza, subdesenvolvimento tecnológico e material, desemprego, exclusão e as ameaças ao meio ambiente⁴⁴.

⁴² Cf. Ignacy Sachs. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Tradução José Lins Albuquerque Filho. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. p. 49.

⁴³ Adotada em 12 de novembro de 1997, durante a 29 Conferência Geral da UNESCO.

⁴⁴ Cf. parágrafos 5º e 12 do preâmbulo da Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes sobre as Gerações Futuras.

Algumas fontes da UNESCO relacionam a cultura ao patrimônio comum da humanidade: a Declaração dos Princípios da Cooperação Cultural Internacional de 1966 (UNESCO) prevê que todas as culturas integram o patrimônio comum da humanidade⁴⁵; a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO (2001) dispõe que “a diversidade cultural é necessária para a humanidade”⁴⁶; e a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005)⁴⁷ reconhece que a “diversidade cultural é um patrimônio comum da humanidade”⁴⁸ constituindo-se em elemento indispensável para a promoção do desenvolvimento sustentável da atual e das futuras gerações⁴⁹.

Portanto, observamos que em todas as distintas manifestações referentes ao patrimônio comum da humanidade o tema central e característico que permeia todas elas é a instituição “humanidade”.

Conclusão

Entre os diversos valores adotados com a criação da nova ordem jurídica internacional após a Segunda Guerra Mundial a proteção da humanidade é um dos valores mais

⁴⁵ Cf. artigo 1º, alínea c, da Declaração dos Princípios da Cooperação Cultural Internacional.

⁴⁶ Cf. artigo 1 da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da UNESCO.

⁴⁷ No Brasil, a Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais foi promulgada pelo Decreto 6.177 de 1 de agosto de 2007.

⁴⁸ Cf. parágrafo 3 do preâmbulo da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.

⁴⁹ Cf. artigo 2, alínea 6 da Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.

presentes nas fontes de Direito Internacional, em especial nas convenções, nas declarações e nas decisões judiciais internacionais promovidas pelas organizações internacionais vinculadas ao Sistema da ONU.

Esta proteção é pressuposto da concepção do princípio do patrimônio comum da humanidade que possui diversos significados e regimes jurídicos distintos, dependendo da natureza do bem tutelado, a exemplo dos bens como a Antártida, a Lua e demais corpos celestes e a “Área” que constituem o patrimônio comum da humanidade, onde os Estados não podem exercer poderes soberanos; ou os bens em que os Estados exercem os seus poderes soberanos, a exemplo de determinadas cidades brasileiras, como Ouro Preto e o Plano Piloto de Brasília.

Nos últimos anos, outros bens materiais e imateriais – inclusive valores éticos e morais – foram sendo incorporados ao conjunto de bens que compõem o patrimônio comum da humanidade. Em especial a adoção do princípio do desenvolvimento sustentável nas políticas públicas nacionais e internacionais. Neste sentido, a criação de um critério de medição de desenvolvimento que possa mensurar o desenvolvimento de certas comunidades e sociedades vem sendo uma matéria de interesse de diversos estudiosos e instituições ligadas ao tema. Um deles é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sustentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que se baseia em quatro elementos que caracterizam o aumento das capacidades humanas, em razão dos benefícios trazidos pelo desenvolvimento: “ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade”⁵⁰.

50 Cf. VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p. 85.

Em síntese, os bens que constituem o patrimônio comum da humanidade, nas suas mais diversas facetas, devem ser explorados e utilizados em prol do desenvolvimento sustentável, em benefício da atual e das futuras gerações.

Referências

ALBUQUERQUE Leticia; NASCIMENTO Januário. *Os Princípios da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982*, p. 129-147. Documento online. s/d.

BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FERREIRA, Felipe Rodrigues Gomes. *O Sistema do Tratado da Antártica: Evolução do Regime e seu Impacto na Política Externa Brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (Report of Judgements, Advisory Opinions and Orders). *Case Concerning Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*. Judgement of 05 february 1970.

KISS, Alexandre Charles. *La Notion de Patrimoine Commun de l'Humanité. Recueil des Cours. Académie de Droit International de La Haye*, Haia, v. 175 (II), p. 98-256, 1982.

MATTOS, Adherbal Meira. Os novos limites dos espaços marítimos nos trinta anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. In: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves. (Org.) *Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014.

MONSERRAT FILHO, José. *A Carta Magna do Espaço Cósmico*. Documento online. s/d.

_____. Globalização, Interesse Público e Direito Internacional. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 25, p. 77-92, sept. - dec. 1995.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Tradução José Lins Albuquerque Filho. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SILVA, Fernando Fernandes da. *As Cidades Brasileiras e o Patrimônio Cultural da Humanidade*. 2. ed. São Paulo: Peirópolis e Edusp, 2012.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

Atividades Espaciais na ONU

Olavo de O. Bittencourt Neto*

Introdução

Atividades espaciais produzem impactos globais, por natureza. A partir da órbita da terrestre, mediante o uso de satélites artificiais, fez-se possível, no correr das últimas décadas, interconectar o mundo. O complexo fenômeno da globalização, marcado pelo constante fluxo de dados e informações, deve muito à tecnologia satelital.

Igualmente, verifica-se impacto social e científico notável quanto a conhecimentos sobre nosso planeta, com impactos diretos em atividades díspares, como agricultura e defesa.

O crescente monitoramento a partir do espaço tornou possível a localização, em tempo real, tanto de pessoas quanto veículos, criando verdadeira revolução para a logística de transportes e para a vida cotidiana. Ademais, fotos da Terra, obtidas desde o espaço, atestaram sua fragilidade e beleza, impulsionando causas ambientais e humanitárias.

* Mestre, Doutor e Pós-doutorando pela USP. Professor Doutor da Universidade Católica de Santos. Membro da Diretoria do Instituto Internacional de Direito Espacial (IISL) e da Associação Brasileira de Direito Aeronáutico e Espacial (SBDA). Selecionado para o programa *Young Space Leaders* da Federação Internacional de Astronáutica (IAF). Vencedor do Prêmio Diedericks-Verschoor do Instituto Internacional de Direito Espacial (IISL). Membro de delegações brasileiras perante o subcomitê jurídico do Comitê das Nações Unidas para Uso Pacífico do Espaço (COPUOS).

Nas palavras de I. H. Ph. Diederiks-Verschoor,

poucas invenções, se é que existem, transformaram nossas vidas do ponto de vista econômico, social, política e cultural de forma mais dramática do que a tecnologia satelital. Seu impacto talvez não seja facilmente quantificável em termos econômicos ou financeiros, mas as mudanças originadas, em nível doméstico e internacional, são evidentes e percebidas cotidianamente. São irreversíveis e nada menos do que revolucionárias [...]¹.

Nosso mundo pós-moderno cada vez mais depende dos benefícios obtidos por atividades espaciais. No entanto, o acesso a tal tecnologia não é universal: os custos relativos a veículos lançadores e satélites são elevados, bem como o acesso a tais equipamentos enfrenta restrições estratégicas, principalmente por conta do potencial bélico. Diante desta realidade, compreende-se a importância da colaboração entre os Estados em matéria espacial, principalmente mediante organizações internacionais.

A eterna tensão entre competição e cooperação, abordada em estudos clássicos de relações internacionais, é certamente marcante em matéria espacial. Há de se considerar, sempre, que a tecnologia de veículos lançadores de satélites é dual por natureza, podendo ser utilizada

¹ “Few inventions, if any, have transformed our economic, social, political and cultural lives in a more dramatic fashion than satellite technology. Their impact is perhaps not easily quantifiable in economic or financial terms, but the changes they have brought in their wake, both domestically and on an international level, are here for all to see and experience day by day. They are irreversible and nothing less than revolutionary (...)”. DIEDERIKS-VERSCHOOR, I. H. Ph. *An Introduction to Space Law*. 2. ed. Dordrecht, Holanda: Kluwer Academic Publishers, 1999. p. 57. (tradução livre)

tanto para fins civis quanto militares, como mísseis bélicos. De toda forma, quanto mais recursos, decorrentes de atividades espaciais, são reconhecidos como essenciais para o desenvolvimento humano e das nações, verifica-se, por decorrência, o crescimento de iniciativas voltadas à coordenação de esforços, tendo em vista interesse comum.

Com efeito, Nathan C. Goldman esclarece que, ao contrário do pensado comumente, debates internacionais sobre atividades espaciais não recaíram sobre se seus custos elevados seriam ou não justificáveis, mas sim em relação a como explorar o território sideral em benefício de toda a humanidade².

No centro destes debates encontra-se a Organização das Nações Unidas (ONU). Efetivamente, sua importância é inegável. Seja no que tange ao regime internacional aplicável, à elaboração de convênios e acordos multilaterais, à disseminação dos dados obtidos do espaço, ou ainda quanto à colaboração diplomática, a ONU representa o fórum por excelência para debates sobre Astropolítica³.

As razões para tamanho protagonismo podem ser traçadas desde o alvorecer da Era Espacial, considerando-se o contexto histórico e político da Guerra Fria⁴. Importante recordar que a conquista do espaço se deu durante período turbulento. Ao alcançar a órbita terrestre, em 04 de outubro de 1957, o satélite Sputnik I representou não só uma aparente vantagem tecnológica por parte da URSS em

² GOLDMAN, Nathan C. *Space Policy: An Introduction*. Ames, EUA: Iowa University Press, 1992. p. 21.

³ CHENG, Bin. *Studies on International Space Law*. Oxford: Clarendon Pr, 1998. p. 150-151.

⁴ HARDESTY, Von; EISMAN, Gene. *Epic Rivalry – The Inside Story of the Soviet and American Space Race*. Washington, D.C., EUA: National Geographic, 2007

relação aos EUA, mas principalmente atestou um triunfo bélico em plena Guerra Fria. De fato, o foguete R7, que levou o objeto espacial em sua missão histórica, em verdade constituía o primeiro míssil balístico intercontinental⁵.

Não surpreende, portanto, que as primeiras preocupações da comunidade internacional, no que tange à exploração desse novo território, fossem no sentido de que se evitasse uma nova e perigosa corrida armamentista entre os blocos antagônicos do Leste comunista e do Oeste capitalista, na busca pela “conquista” do espaço como um novo e estratégico território, visando hegemonia mundial. Então, EUA e URSS desenvolviam bombas atômicas cada vez maiores e mais potentes. Os foguetes espaciais foram planejados como vetores de tais armamentos, amparados por justificativas científicas diversas, de modo a garantir vantagens estratégicas e ideológicas. Porém, diante da complexa e custosa tecnologia envolvida, riscos de acidentes e insucessos eram plenamente reconhecidos pelas potências antagônicas, as quais eventualmente aceitaram negociar, junto à comunidade internacional, sistema normativo para garantir a viabilidade da exploração espacial⁶.

Hoje, vivemos outro tempo. No presente quadro multipolar pós-moderno, marcado por fluidez e volatilidade, deve-se reconsiderar o papel que a ONU desempenha para as atividades espaciais, com olhos no futuro.

Em boa medida, a atuação da ONU em matéria espacial demonstra a relevância do multilateralismo para as relações internacionais. Definido sinteticamente por Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffman como a coordenação

⁵ MCDUGALL, Walter A. *The Heavens and the Earth – A Political History of the Space Age*. Nova York, EUA: Basic Books, 1985. p. 141.

⁶ LACHS, Manfred. *El Derecho Del Espacio Ultraterrestre*. Madri: Fondo de Cultura Economica, 1977. p. 8.

de relações entre três ou mais Estados de acordo com um conjunto de princípios⁷, pode-se arguir que o multilateralismo é viabilizado por organizações internacionais, refletindo os méritos da diplomacia parlamentar.

Três conceitos definem a prática do multilateralismo, conforme lição de John Ruggie: (1) princípios norteiam a coordenação entre Estados; (2) por conta da indivisibilidade, tais princípios são aplicados a todos os Estados envolvidos de forma indiscriminada; e, por fim, (3) privilegia-se a reciprocidade difusa, em orientação mais ampla e abstrata do que troca mútua⁸.

O multilateralismo permite aos Estados, no âmbito de suas relações internacionais, a redução dos custos de coordenação, aliada à garantia de maior legitimidade - aspecto particularmente importante para países democráticos -, servindo como base à governança global⁹.

O presente cenário político internacional impõe complexos desafios a organismos institucionalizados como a ONU, contribuindo para a arguição sobre possível “crise do multilateralismo”. Na realidade, verifica-se que tais organizações internacionais muitas vezes acabam sendo for-

⁷ HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: História e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 19. No mesmo sentido: Keohane, Robert; NYE JR., Joseph S. *Power and Interdependence*. 4. ed. Londres: Longman, 2011.

⁸ RUGGIE, John. *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*. New York: Columbia University Press, 1998.

⁹ Como ensina James Rosenau: “Governança é um fenômeno mais amplo do que governo; abrange instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam as suas necessidades e respondam às suas demandas”.. ROSEANAU, James. *Governança sem Governo*. São Paulo: IMESP, 2000. p. 15 -16.

çadas a se “reinventarem”, adaptando-se ao novo jogo de forças e interesses, o que certamente gera tensões no sistema. Mas isso não significa que a resolução multilateral de controvérsias internacionais, como rota diplomática fundamental para equação de conflitos, esteja sendo questionada. Conforme bem aponta Shepard Forman, atualmente “o multilateralismo não mais uma escolha. É uma questão de necessidade, e de fato”¹⁰.

Pode-se distinguir duas áreas de atuação da ONU em matéria espacial¹¹. A primeira, de cunho executivo, envolve o desenvolvimento de cooperação sistêmica em relação a atividades espaciais. É promovida pela própria Organização, bem como por diversas de suas agências especializadas, num esforço coordenado.

A segunda área apresenta natureza legislativa, ao formalizar regime internacional relativo ao território ultraterrestre, compreendido como *res communis omnium*. Com propósito de garantir a exploração pacífica deste território, em prol de toda a Humanidade, diversos tratados e resoluções foram aprovados no seio da ONU, dando origem ao inovador sistema normativo de Direito Espacial.

Para a devida compreensão da importância da ONU para o desenvolvimento de atividades espaciais, faz-se necessário abordar, detalhadamente, ambas as faces dessa atuação.

¹⁰ FORMAN, Shepard. *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. Londres: Lynne Rienner, 2002. p. 439.

¹¹ GOLDMAN, Nathan C. *Space Policy: An Introduction*. Ames, EUA: Iowa University Press, 1992. p. 21/23.

1. Ramo executivo

No sistema *onusiano*, a principal incumbência para coordenar esforços de cooperação internacional em matéria espacial recai sobre o Escritório das Nações Unidas para Questões Espaciais ("*United Nations Office for Outer Space Affairs*", UNOOSA, em inglês), a quem cabe monitorar e auxiliar a atuação da própria Organização e de suas agências especializadas. Trata-se de órgão do Secretariado, atualmente sediado no *Vienna International Center* (VIC), na capital austríaca. Compete ao UNOOSA aplicar as deliberações da Assembleia Geral em matéria espacial e, igualmente, atuar como suporte administrativo ao Comitê das Nações Unidas para Uso Pacífico do Espaço (CO-PUOS), que será abordado mais adiante.

A interessante evolução administrativa do UNOOSA exemplifica como organizações internacionais são progressivamente equipadas para acolher os interesses comuns de seus membros. De fato, num primeiro momento, a coordenação da cooperação internacional em matéria espacial na ONU foi desenvolvida pelo próprio Secretariado, mediante unidade especializada criada pela Resolução da Assembleia Geral da ONU 1348 (XIII), de 1958¹². Dado o volume de trabalho verificado no início da Era Espacial, em 1962 o Departamento de Questões Jurídicas e de Segurança assumiu tal responsabilidade, tornando-se, em 1968, a Divisão de Questões Espaciais. Conforme bem relatam Francis Lyall e Paul B. Larsen¹³, o progresso orga-

¹² Disponível em: <http://www.unoosa.org/oosa/SpaceLaw/gares/html/gares_13_1348.html>.

¹³ LYALL, Francis; LARSEN, Paul B. *Space Law*. Farham, Inglaterra: Ashgate, 2009. p. 393.

nizacional experimentalista nova fase no final do século XX. Em 1992, a Divisão de Questões Espaciais evoluiu para o UNOOSA, dentro do Departamento de Questões Políticas, sendo no ano seguinte realocado para Viena, onde encontra-se sediado desde então.

No que tange a sua estrutura¹⁴, o UNOOSA é chefiado por um Diretor¹⁵, indicado pelo Secretário Geral da ONU. Há duas sessões: a primeira, sobre Aplicações Espaciais ("*Space Applications Section*", SAS), está reservada à promoção de cooperação internacional quanto aos usos de tecnologias espaciais para desenvolvimento econômico e social¹⁶; a segunda, relativa a Serviços de Comitê e Pesquisas ("*Committee Services and Research Section, CSRS*"), atua como verdadeiro secretariado do COPUOS¹⁷.

Cabe ao UNOOSA acompanhar os desenvolvimentos das atividades espaciais, de modo a prover informações técnicas e orientações a Estados, organizações internacionais e outros órgãos da ONU. Nesta incumbência, especial atenção é reservada aos países em desenvolvimento, que tanto necessitam dos benefícios da tecnologia espacial, embora comumente não possuam recursos para desenvolvê-las de forma autônoma. Importante ressaltar que, em 1982, a Assembleia Geral da ONU expandiu o

¹⁴ Disponível em: <<http://www.unoosa.org/oosa/en/OOSA/index.html#csrs>>.

¹⁵ Em março de 2014, a italiana Simonetta Di Pippo foi indicada pelo Secretário Geral da ONU para assumir a função de Diretora do UNOOSA.

¹⁶ Takai Doi, do Japão, chefia a Seção de Aplicações Espaciais desde 2009.

¹⁷ Niklas Hedman, da Suécia, chefia a Seção de Serviços de Comitê e Pesquisa desde 2006.

mandato do Programa sobre Aplicações Espaciais (“*UN Programme on Space Applications*”, PSA), administrado pelo SAS, de modo a incluir a promoção do desenvolvimento de capacidades espaciais locais nos países em desenvolvimento¹⁸, mediante a Resolução 37/90¹⁹.

De modo a melhor servir aos Estados-membros, o UNOOSA desenvolveu um serviço de informações internacionais sobre espaço (“*International Space Information Service*”, ISIS), que organiza a publicação de diversos documentos relevantes, inclusive relatórios sobre temas específicos²⁰. Faz parte deste serviço, conforme a Resolução da Assembleia Geral da ONU 1721 B (XVI), de 1961²¹, o registro de objetos espaciais lançados ao espaço, que pode, inclusive, ser acessado *online*²².

O UNOOSA igualmente organiza debates, congressos e eventos para difusão de informações sobre atividades espaciais, considerando aspectos científicos, políticos

¹⁸ Cf. “PSA, created in 1971, seeks to further the knowledge and expertise of space applications for countries that lack space expertise, with a focus on developing countries. Under PSA, UNOOSA provides training and other activities in space related topic such as basic space science, space law, remote sensing, satellite communications, satellite meteorology, search and rescue, and global navigation systems”. GRAHAM, Tom; D. HUSKISSON, Darren Cooperation in Space: International Institutions. In: COLETTA, Damon et. al. (Ed.). *Space and Defense Policy*. Londres, Inglaterra: Routledge, 2013. p. 107.

¹⁹ Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r090.htm>>.

²⁰ BENKÖ, Marietta; DE GRAAFF, Willem; REIJNEN, Gijsbertha C. M. *Space Law and the United Nations*. Dordrecht, Holanda: Martinus Nijhoff, 1985. p. 28.

²¹ Disponível em: <http://www.unoosa.org/oosa/SpaceLaw/gares/html/gares_16_1721.html>.

²² Disponível em: <<http://www.unoosa.org/oosa/osoindex.html>>.

e jurídicos, seguindo orientações do COPUOS. Importante ressaltar que três importantes conferências internacionais sobre uso e exploração pacífica do espaço foram realizadas sob os auspícios do UNOOSA, a saber, UNISPACE I, em 1968, UNISPACE II, em 1982 e UNISPACE III, em 1999²³. Discute-se atualmente a realização de novo encontro, de igual relevância, para os próximos anos.

A coordenação de atividades das agências especializadas da ONU faz-se necessária para assegurar os resultados almejados pelos respectivos Estados-membros, ao mesmo tempo em que se objetiva otimização dos esforços, reduzindo ruídos e retrabalho. A busca é por maior simbiose administrativa, emulando em muito o esforço do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) em seu contato com organizações internacionais autônomas²⁴. Para tanto, o UNOOSA organiza e administra o Encontro Inter Agências sobre Atividades Espaciais (*“Inter-Agency Meeting on Outer Space Activities”*), realizado anualmente, para garantir maior sinergia dentro da família ONU. Ao final das reuniões, um detalhado relatório é concluído, em nome do Secretário Geral, indicando, minuciosamente, esforços coordenados sobre atividades espaciais desenvolvidos na ONU²⁵.

A rede de agências especializadas recorre a tecnologias espaciais e a dados coletados via satélites artificiais para uma multitude de propósitos, mediante programas e projetos específicos. Algumas destas organizações inter-

²³ SADEH, Eligar (Ed.). *The Politics of Space: a Survey*. Londres: Routledge, 2011. p. 122.

²⁴ SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 151-154.

²⁵ Tais relatórios podem ser obtidos, na íntegra, no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.uncosa.unvienna.org/uncosa/en/iamos/index.html>>.

nacionais do sistema ONU merecem particular menção, por conta do impacto que sua atuação, em matéria espacial, produz para as relações internacionais.

A meteorologia, como ciência, experimentou avanços incomensuráveis na sua capacidade de previsão climática por conta da evolução de objetos espaciais especializados²⁶. Destarte, a Organização Meteorológica Mundial (OMM), criada pela Convenção de Washington, de 1947, recorre constantemente a satélites para a condução de seus principais programas²⁷, notadamente o “*World Weather Watch*” e o “*Global Observing System*” (GOS). Dados coletados remotamente são difundidos em âmbito global, principalmente em situações críticas, diante de potenciais desastres ambientais, como ciclones e tempestades tropicais²⁸.

A transmissão direta via satélite permite a integração de Estados, bem como o contato entre comunidades por vezes afastadas dos grandes centros urbanos, o que favorece a difusão da cultura e dos conhecimentos²⁹. Tendo em vista tal potencial, a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, conhecida pela sigla em inglês UNESCO³⁰, provê estudos e serviços técnicos relativos à utilização de telecomunicações via satélite.

Criada pela Convenção de Londres de 1945, a UNESCO vem se tornando importante fórum para debates ati-

²⁶ Cf. “*Meteorology was one of the first branches of science to benefit from applied satellite technology*”. DIEDERIKS-VERSCHOOR, I. H. Ph. Op. cit., p. 55.

²⁷ FAWCETT, James. *Outer Space: New Challenges to Law and Policy*. Oxford: Clarendon Press, 1984. p. 85.

²⁸ Disponível em: <<http://www.uncosa.unvienna.org/uncosa/en/directory/wmo/index.html>>.

²⁹ I DIEDERIKS-VERSCHOOR, I. H. Ph. Op. cit., p. 58.

³⁰ *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*.

nentes à importância da transferência de dados via satélite para fins estratégicos, inclusive científicos³¹.

Diante do desequilíbrio climático, que causa enchentes e secas de grandes proporções em diversas regiões do globo, a agricultura passou a dedicar especial atenção aos dados obtidos do espaço. Constituída pela Convenção de Hot Springs de 1945, a Organização para a Alimentação e Agricultura, igualmente mais conhecida pela sua sigla em inglês (FAO)³², desenvolve programas voltados à tecnologia de sensoriamento remoto, hoje considerada essencial para o desenvolvimento sustentável³³. Em particular, destaca-se o programa “*GeoNetwork*”, que utiliza imagens de satélite, tanto de baixa quanto de alta resolução, para auxiliar na agricultura, reflorestamento, pesca e segurança alimentar, mediante abordagem interdisciplinar³⁴.

Além do “*Global Terrestrial Observing System*” (GTOS), que serve a todo o planeta, a FAO igualmente possui programas com foco geográfico específico, como o “*AsiaCover*” e o “*AfricaCover*”, que permitem identificar mudanças ambientais relevantes. Há particular atenção para sensoriamento voltado à obtenção de dados sobre o solo, como se percebe pelos progressos do “*AgrometShell*” (AMS)³⁵.

Ademais, merece referência o compreensivo programa de monitoração de suprimento e demanda por alimentos via satélite, focado em situações de emergência (“*Glo-*

³¹ Disponível em: <<http://www.uncosa.unvienna.org/uncosa/en/directory/unesco/index.html>>.

³² *Food and Agriculture Organization*.

³³ DIEDERIKS-VERSCHOOR, I. H. Ph. Op. cit., p. 73.

³⁴ Disponível em: <<http://www.uncosa.unvienna.org/uncosa/en/directory/fao/index.html>>.

³⁵ Ibid.

bal Information and Early Warning System", GIEWS). Para tanto, utiliza sofisticado sistema em tempo real, denominado ARTEMIS ("*Advanced Real Time Environmental Monitoring Information System*"). Ambicioso em seu escopo, este programa tem produzido resultados louváveis³⁶.

Por sua vez, a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI) promove, a partir de sua sede em Montreal, a utilização de rastreamento via satélite de aeronaves em voo, permitindo melhor controle do tráfego aéreo. Há constante recurso a tais informações, principalmente em caso de desastres da aviação, quando se faz necessário rápido resgate. Para tanto, a OACI promove o desenvolvimento do sistema global de navegação ("*Global Navigation Satellite System*", GNSS), coordenando sistemas nacionais como o GPS norte-americano e o GLONASS russo, mediante controle civil global³⁷.

Nos últimos anos a OACI, concebida pela Convenção de Chicago de 1944, passou a devotar especial atenção a projetos de voos tripulados suborbitais, direcionados a atividades de turismo espacial. Com base em resoluções, a Organização vem defendendo que tais atividades cumpram as normas aeronáuticas internacionais, inclusive em matéria de segurança de passageiros³⁸.

Serviços de rastreamento via satélite também merecem atenção da Organização Marítima Internacional (OMI). Constituída pela Convenção de Genebra de 1948, esta agência especializada da ONU estuda a importância da tecno-

³⁶ GIBSON, Mark. *The Feeding of Nations: Redefining Food Security for the 21st Century*. Boca Raton, EUA: CRC Press, 2012. p. 447.

³⁷ MADRY, Scott. *Global Navigation Satellite Systems and their Applications*. Nova York, EUA: Springer, 2015.

³⁸ ABEYRATNE, Ruwantissa. *Air Navigation Law*. Nova York, EUA: Springer, 2012. p. 229 e ss.

logia satelital para rotas marítimas, principalmente em alto mar, ao mesmo tempo em que difunde a importância da comunicação via satélite para grandes cargueiros, medida de segurança em tempos de pirataria no chifre da África. A difusão de dados marítimos obtidos via satélite está a receber crescente destaque³⁹. Há particular preocupação com monitoramento de poluição marítima causada por navios, o que atesta preocupação ambiental por parte da OMI⁴⁰.

Pouco óbvia, a atenção dispensada a atividades espaciais por parte da Organização Internacional de Propriedade Intelectual (OIP)⁴¹, da Organização Mundial de Saúde (OMS)⁴² e do Banco Mundial⁴³ igualmente merece nota. Verifica-se, assim, que debates sobre exploração do espaço passaram a ocorrer nas mais variadas organizações internacionais, atestando a capilaridade de seus efeitos sociais.

Em matéria de segurança, há recorrente uso, por parte da Agência Atômica Internacional (*International Atomic Energy Agency*”, IAEA), de dados satelitais para seus esforços de monitoração de atividades nucleares⁴⁴. Embora não seja uma agência especializada da ONU, a IAEA possui estatuto especial, atuando cooperativamente em diversos projetos e iniciativas. Importante ressaltar que objetos

³⁹ CAMPBELL, James B.; WYNNE, Randolph H. *Introduction to Remote Sensing*. 5. ed. Nova York: Guilford, 2011. p. 558.

⁴⁰ Disponível em: <<http://www.uncosa.unvienna.org/uncosa/en/directory/imo/index.html>>.

⁴¹ Disponível em: <<http://www.uncosa.unvienna.org/uncosa/en/directory/wipo/index.html>>.

⁴² Disponível em: <<http://www.uncosa.unvienna.org/uncosa/en/directory/who/index.html>>.

⁴³ Disponível em: <http://www.uncosa.unvienna.org/uncosa/en/directory/world_bank/index.html>.

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.uncosa.unvienna.org/uncosa/en/directory/iaea/index.html>>.

espaciais já operam em programas de “*early warning*”, relativos a acidentes nucleares⁴⁵.

Fotos obtidas do espaço estão progressivamente desempenhando o papel de fontes de prova para processos internacionais. O Tribunal Penal Internacional (TPI), que responde ao Conselho de Segurança da ONU mesmo sem ser agência especializada, vêm progressivamente aceitando imagens satelitais como meio de prova de crimes internacionais, inclusive genocídio e crimes de guerra⁴⁶.

Não deve surpreender que o Departamento da ONU para Operações de Manutenção da Paz (“*UN Department of Peacekeeping Operations*”, UNDPKO), utilize extensivamente mapas obtidos via satélite para suas atividades, em especial em missões na República Democrática do Congo, Serra Leoa, Eritreia-Etiópia, Libéria, Sudão, Costa do Marfim, Burundi e Haiti. Em sua intensa atividade, o UNDPKO serve ao Secretariado, mediante planejamento, preparo e execução das operações de paz, agindo em contato permanente com o UNOOSA⁴⁷.

De toda sorte, o principal ente do sistema ONU, no que tange a atividades espaciais, permanece sendo a União Internacional de Telecomunicações (UIT). Trata-se de uma das mais antigas organizações internacionais existentes, tendo sido constituída, em 1865, como União Telegráfica Internacional, pela Convenção de Paris. Sendo assim, em 2015, ao mesmo tempo que a ONU comemora seus 70 anos de vida, a UIT celebra um século e meio de existência⁴⁸.

⁴⁵ ITO, Atsuyo. *Legal Aspects of Satellite Remote Sensing*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2011. p. 109.

⁴⁶ PURDY, Ray; LEUNG, Denise. *Evidence from Earth Observation Satellites: Emerging Legal Issues*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2013. p. 217 e ss.

⁴⁷ Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/>>.

⁴⁸ HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Op. cit., p. 141.

Desde 1903, coube à UIT gerenciar a distribuição de frequências de rádio, de modo a evitar interferências e facilitar as telecomunicações. Por decorrência, naturalmente a Organização passou a devotar atenção a satélites, que se utilizam das mesmas frequências em suas operações, tão logo estes passaram a atuar. Seu Departamento de Serviços Espaciais ("*Space Service System*", SSD) administra a captura, o processamento e publicação de dados, bem como desempenha a designação para o Registro Internacional Master de Frequências ("*Master International Frequency Register*", MFIR)⁴⁹.

Especial atenção passou a ser reservada à órbita geostacionária, preferida por satélites de telecomunicação. Localizada a 36.700 km de altitude do nível médio do mar, permite que satélites circulem a velocidade tal que permaneçam aparentemente sobre mesmo ponto da superfície terrestre. Coube à UIT administrar o acesso a tal órbita, substituindo o princípio de "*first come, first serve*" por complexo sistema de distribuição internacional de posições⁵⁰.

A UIT incentiva o desenvolvimento de redes de telecomunicação via satélite, mediante cooperação internacional. Logo, não há aqui apenas uma competência regulatória, mas também política, materializada por conferências internacionais periódicas ou extraordinárias sobre temas de interesse global.

Dentre tais encontros, destaca-se a Conferência Plenipotenciária, realizada a cada quatro anos. Trata-se do evento mais importante da agenda da UIT, pois estabelece políticas gerais, aprova planejamento quadrienal e elege

⁴⁹ Disponível em: <<http://www.itu.int/ITU-R/go/space/en>>, acessado em 12/05/2015.

⁵⁰ JASENTULIYANA, Nandasiri (Ed.). *Space Law: Development and Scope*. Westport, EUA: Greenwood, 1992. p. 117.

administradores, membros do Conselho da Organização e da “*Radio Regulations Board*”. Tais conferências estão autorizadas a revisar dispositivos da Convenção de Paris, bem como a propor diversos instrumentos normativos, como resoluções, recomendações e opiniões⁵¹.

Tão extensa lista de atividades espaciais desenvolvidas no âmbito da ONU é complementada pela elaboração de singular arcabouço normativo, cuidadosamente negociado mediante aprofundados debates internacionais, desenvolvidos naquele que ainda é um dos seus mais produtivos comitês – o COPUOS.

2. Ramo legislativo

No que tange ao desenvolvimento do regime jurídico internacional aplicável a atividades espaciais, verifica-se a destacada atuação do Comitê das Nações Unidas para Uso Pacífico do Espaço (COPUOS), igualmente sediado em Viena, Áustria.

Criado, de forma permanente, em 1959, no alvorecer da Era Espacial, o COPUOS, órgão subordinado à Assembleia Geral da ONU, alcançou recentemente meio século de existência envolto em debates. Com efeito, se, por um lado, foi capaz de prevenir, mediante instrumentos jurídicos diversos, que a Guerra Fria transformasse o espaço em cenário de conflitos bélicos, por outro se vê diante de difíceis impasses nas negociações sobre regulamentação de problemáticas atuais relativas à exploração e ao uso desse território internacional.

Os principais tratados de Direito Espacial foram elaborados, por força motriz do COPUOS, durante breve período,

⁵¹ REYNOLDS, Glenn H.; MERGES, Robert P. *Outer Space: Problems of Law and Policy*. 2. ed. Boulder, EUA: Westview Press, 1997. p. 216-218.

entre o final da década de 1960 e o começo dos anos 1970. Embora inicialmente bem recebidos, de modo geral, pela comunidade de nações, tais acordos não foram capazes de antecipar desafios futuros, inclusive poluição da órbita terrestre por lixo espacial, voos suborbitais tripulados e participação cada vez maior da iniciativa privada em atividades anteriormente restritas a esforços governamentais.

Nos primeiros anos da Guerra Fria, em plena “corrida espacial”, os norte-americanos propuseram que questões relativas ao espaço ultraterrestre fossem desenvolvidas na ONU perante um órgão específico, independentemente dos debates sobre desarmamento, promovidos na Conferência de Genebra, na Suíça. Para tanto, os EUA defenderam a criação de um comitê “*ad hoc*”, o que foi aceito pela URSS⁵². Com base nos acordos bilaterais das superpotências, a Resolução da Assembleia Geral da ONU 1348 (XIII), de 13 de dezembro de 1958, tornou tal projeto realidade⁵³. Ao todo, 18 Estados ingressaram originalmente no comitê, incluindo o Brasil⁵⁴.

Num primeiro momento, os soviéticos questionaram a composição do órgão, cuja maioria dos membros pertencia à esfera de influência dos EUA. O impasse justificou a criação de um novo comitê, agora permanente e com funções mais amplas, mediante outra Resolução da Assem-

⁵² LEISTER, Valnora. O Comitê para o Uso Pacífico do Espaço Exterior (COPUOS) da Organização das Nações Unidas (ONU). In: MERCADANTE, Araminta; MAGALHÃES, José Carlos de (Orgs.). *Reflexões sobre os 60 Anos da ONU*. Ijuí: Unijuí, 2005. p. 400.

⁵³ Disponível em: <http://www.oosa.unvienna.org/oosa/SpaceLaw/gares/html/gares_13_1348.html>.

⁵⁴ Os outros Estados membros originais eram: Argentina, Austrália, Bélgica, Canadá, Tchecoslováquia, Egito, França, Índia, Irã, Itália, Japão, México, Polônia, Suécia, União Soviética, Reino Unido e Estados Unidos.

bleia Geral, a de número 1472 (XIV), de 1959⁵⁵. Nascia o COPUOS⁵⁶, apoiado, do ponto de vista administrativo, por um secretariado que, com o tempo, evoluiria para o já mencionado UNOOSA⁵⁷.

Mesmo sendo dotado de estrutura administrativa aprimorada e tendo recebido uma participação maior que o anterior órgão *ad hoc* (24 membros ao invés de 18), os Estados socialistas permaneciam em menor número no COPUOS, o que prejudicava a discussão de temas importantes. Por conta desta inferioridade numérica, a URSS defendeu que a regra de aprovação por maioria, que então era aplicada a todos os órgãos subalternos da Assembleia Geral, fosse substituída pela de convergência de interesses, a ser obtida mediante consenso de todos os membros. A resistência dos norte-americanos a tal iniciativa impediu a realização de reuniões até 1961, quando, em sessão tumultuada, decidiu-se pela suspensão dos trabalhos por tempo indeterminado⁵⁸.

Para que o COPUOS conseguisse resultados efetivos, seria necessário um acordo entre as superpotências, o que à época parecia improvável. Porém, de forma talvez surpreendente, tratativas lideradas por John F. Kennedy (1917-1963), presidente dos EUA, e Nikita *Khrushchev* (1894-1971), primeiro ministro soviético, deram início a um arrefecimen-

⁵⁵ Disponível em: <http://www.oosa.unvienna.org/oosa/SpaceLaw/gares/html/gares_14_1472.html>.

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.oosa.unvienna.org/oosa/en/COPUOS/copuos.html>>.

⁵⁷ Disponível em: <<http://www.oosa.unvienna.org/oosa/en/OOSA/index.html>>.

⁵⁸ C. JENKS, Wilfred. *Space Law*. Nova York: Frederick A. Praeger, 1965. p. 53-54.

to das tensões que culminaria no que posteriormente seria reconhecido como o período da *détente*⁵⁹.

Tal composição de interesses, favorável à adoção do consenso, seria aclamada pelos demais membros do COPUOS logo em seguida, e materializada, indiretamente, pela Resolução da Assembleia Geral da ONU 1721 (XVI), ainda em 1961⁶⁰. Ensina Christopher C. Joyner que o sistema deliberativo por consenso se caracteriza pela aprovação de tratados e princípios mediante acordo geral, sem votação, o que não implica, necessariamente, em unanimidade. Sendo assim, abstenções ou interpretações unilaterais não são qualificadas como oposição durante o processo deliberativo, da mesma forma que o consentimento não obriga qualquer Estado a ser parte de tratado negociado no âmbito do Comitê⁶¹.

Por decorrência direta do aparelhamento administrativo do COPUOS, e de acordos sucessivos entre EUA e URSS, iniciou-se, então, a “Era de Ouro” da Astropolítica. Em apenas duas décadas, os mais importantes instrumentos jurídi-

⁵⁹ Ao discorrer sobre o período, aponta John Lewis Gaddis: “Quando foi formulada em Washington, Moscou e outras capitais da Guerra Fria, viu-se essa estratégia [détente] como uma evolução que trazia esperança. Não livrou o mundo de crises, mas o novo espírito de cooperação parecia limitar sua frequência e gravidade: as relações entre soviéticos e americanos no final dos anos 60 e 70 foram muito menos voláteis do que durante as duas primeiras décadas da Guerra Fria, quando os confrontos surgiam quase anualmente. Isso foi um grande avanço, pois agora, com as duas superpotências dispondo, grosso modo, da mesma capacidade de destruir uma à outra, o risco de escalada era ainda maior do que no passado. A détente estava transformando uma situação perigosa num sistema previsível, visando a garantir a sobrevivência da acomodação geopolítica pós-1945, bem como da humanidade em geral”. (Cf. GADDIS, John Lewis. *História da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006. p. 189.).

⁶⁰ CHENG, Bin. Op. cit., p. 163.

⁶¹ JOYNER, Christopher C. *The United Nations and International Law*. Cambridge: University of Cambridge, 1997. p. 340.

cos da área foram debatidos, elaborados e aprovados pelo COPUOS – um legado notável para o Direito Internacional.

Tamanho progresso somente foi possível por conta de eficiente organização de trabalhos no âmbito do órgão. Para melhor desempenho, foram criados dois subcomitês, um técnico-científico, para intercâmbio de conhecimentos e análises técnicas relativas à ciência aeroespacial, e um jurídico, onde a regulamentação de tais atividades seria elaborada. Ambos forneceria propostas de instrumentos internacionais para apreciação do plenário do COPUOS, o qual igualmente se reúne uma vez ao ano⁶². Trata-se do sistema que segue em efeito até os dias de hoje, embora com resultados mais tímidos.

Num primeiro momento, o subcomitê jurídico concentrou as principais atividades do órgão, conforme bem relata Bin Cheng. Juristas renomados de todo o mundo ofereceram propostas para criação de todo um novo ramo do Direito Internacional, relativo a território que, pela primeira vez na história da Humanidade, começava a ser explorado, apesar dos elevados perigos e custos concernentes. Tratados importantes e inovadores foram sucessivamente elaborados, baseando-se em compromissos firmados entre as superpotências. Nascia o Direito Espacial, ramo autônomo e especializado do Direito Internacional⁶³.

O mais importante destes instrumentos internacionais foi, sem dúvida, o “Tratado sobre Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, inclusive a Lua e demais Corpos Celestes”, aberto à assinatura, em 27 de janeiro de 1967, em

⁶² LACHS, Manfred. Op. cit., p. 53.

⁶³ CHENG, Bin. Op. cit., p. 150/151.

Londres, Moscou e Washington⁶⁴. Conhecido como “Tratado do Espaço”, traz, logo em seu artigo 1º, a mais importante regra do Direito Espacial, qual seja:

A exploração e o uso do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, só deverão ter em mira o bem e interesse de todos os países, qualquer que seja o estágio de seu desenvolvimento econômico e científico, e são incumbência de toda a Humanidade.

Outros princípios fundamentais previstos no referido tratado estabeleceram os contornos do inovador regime jurídico relativo ao espaço ultraterrestre⁶⁵. Há de se mencionar que tal território, que inclui a Lua e demais corpos celestes, “*não poderá ser objeto de apropriação nacional por proclamação de soberania, por uso ou ocupação, nem por qualquer outro meio*” (artigo 2º).

Como legítimo exemplo de “*umbrella treaty*”⁶⁶, o “Tratado do Espaço” teve alguns de seus dispositivos fundamentais desenvolvidos por instrumentos autônomos subsequentes: “Acordo sobre o Salvamento de Astronau-

⁶⁴ Assinado pelo Brasil em Moscou em 30 de janeiro de 1967 e em Londres e Washington em 2 de fevereiro de 1967; aprovado pelo Decreto Legislativo 41, de 10 de outubro de 1968; depósito dos instrumentos brasileiros de ratificação em 5 de março de 1969, junto aos governos dos EUA, da Grã-Bretanha e da URSS; promulgado pelo Decreto 64.362, de 17 de abril de 1969; publicado no DOU de 22 de abril de 1969.

⁶⁵ DIEDERIKS-VERSCHOOR, I. H. Ph. Op. cit., p. 26-27.

⁶⁶ Conforme ensina Guido Fernando Silva Soares, o tipo de tratado denominado *umbrella treaty* (tratado guarda-chuva) “*significa um tratado amplo, de grandes linhas normativas, sob cuja sombra outros tratados se encontram e que, em princípio, ou foram elaborados em complementação aos dispositivos daquele, ou foram assinados entre alguns Estados-membros daquele mais geral, com objetivos especiais por eles permitidos*” (Cf. SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 62.).

tas e Restituição de Astronautas e de Objetos Lançados ao Espaço Cósmico”, conhecido como “Acordo de Salvamento”, de 1968; “Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais”, conhecida como “Convenção de Responsabilidade”, de 1972; “Convenção Relativa ao Registro de Objetos Lançados no Espaço Cósmico”, conhecida como “Convenção de Registro”, de 1975; e, por fim, “Acordo que Regula as Atividades dos Estados na Lua e em Outros Corpos Celestes”, conhecido como “Tratado da Lua”, 1979⁶⁷. Destes relevantes documentos, apenas o último obteve menor repercussão perante a comunidade internacional.

No momento, o COPUOS conta com 77 Estados-membros, dentre os quais se incluem aqueles que desenvolvem programas espaciais, as principais potências na área e países em desenvolvimento, que necessitam de acesso a tais tecnologias. Além de Estados, participam das discussões, com *status* de observadores, diversas organizações internacionais intergovernamentais e não governamentais, inclusive o Instituto Internacional de Direito Espacial (IISL) e a Associação Internacional de Direito Espacial (ILA)⁶⁸.

Há de se ressaltar a importância do UNOOSA, com sua estrutura permanente, para o progresso dos trabalhos no COPUOS, oferecendo serviços administrativos necessários ao regular funcionamento do comitê. Por conta de sua interessante evolução institucional, o UNOOSA tornou-se verdadeiro secretariado autônomo, semelhante ao de organizações internacionais intergovernamentais.

⁶⁷ BITTENCOURT NETO, Olavo de O. *Direito Espacial Contemporâneo: Responsabilidade Internacional*. Curitiba: Juruá, 2011. p. 41/46.

⁶⁸ Disponível em: <<http://www.oosa.unvienna.org/oosa/en/COPUOS/members.html>>.

O envolvimento do UNOOSA com o COPUOS é verdadeiramente simbiótico. É responsabilidade do UNOOSA a manutenção de registro de objetos espaciais, o auxílio aos Estados-membros, bem como compilação e arquivamento de dados e documentos relevantes. Destarte, por conta das necessidades administrativas, a ONU viu nascer em seu seio o embrião de uma Organização Internacional do Espaço, com secretariado permanente e assembleia deliberativa. A independência funcional, entretanto, permanece em debate.

3. Perspectivas

As instituições internacionais são entes vivos, que evoluem de acordo com interesses sociais da comunidade de nações. Conforme ensina Clive Archer, as organizações internacionais não surgem num vácuo político e histórico, mas refletem as esperanças e os medos dos governos⁶⁹.

As atividades espaciais na ONU são reguladas por estruturas administrativas cuja origem remonta à Guerra Fria. Com efeito, o COPUOS, ao defender e promover os usos pacíficos do espaço revela seu propósito inicial de almejar a manutenção da paz nas relações internacionais. Seguindo tal lógica, ao identificar o território ultraterrestre como *res communis omnium*, aberto à exploração para todos os povos, conforme solenemente previsto no artigo 1º do Tratado do Espaço, de 1967, o COPUOS referendou interesse na cooperação entre as superpotências, EUA e URSS, durante tenso período histórico.

O pós-Guerra Fria trouxe desafios às organizações do sistema ONU, que precisaram se adaptar a um novo cená-

⁶⁹ ARCHER, Clive. *International Organizations*. Nova York: Routledge, 2001. p. 865.

rio geopolítico, essencialmente multipolar e fragmentado. A evolução tecnológica contribuiu para a emergência de novas temáticas, no que tange ao território ultraterrestre. O desenvolvimento dos satélites artificiais, cada vez mais eficientes e acessíveis, revolucionou as relações internacionais. O número de Estados que possuem tecnologia espacial cresce constantemente, inclusive em relação a lançamentos mediante foguetes próprios. A iniciativa privada passou a edificar um mercado espacial milionário, cada vez mais concorrido. Diante deste quadro, pergunta-se: estariam o COPUOS e o UNOOSA aparelhados, principalmente do ponto de vista institucional, para assumir a responsabilidade maior de disciplinar e coordenar as atividades espaciais, em benefício de toda comunidade internacional?

A presente estrutura do COPUOS, como comitê da Assembleia Geral da ONU amparado pelo UNOOSA, apresenta sinais de desgaste. As reuniões dos seus subcomitês, tanto do técnico-científico quanto, com maior evidência, do jurídico, demonstram a existência de entraves ao progresso do Direito Espacial. Debates sobre temas relevantes perderam vez, em prol da mera advocacia de interesses e feitos locais. Lacunas dos tratados originais, como quanto à necessária delimitação da fronteira entre o espaço aéreo, sujeito à soberania dos Estados subjacentes, e o espaço ultraterrestre, território internacional, ainda aguardam solução⁷⁰. Novos e relevantes problemas, como lixo espacial e controle do tráfego orbital, enfrentam resistência para serem incluídos na agenda dos subcomitês, presos que estão ao sistema de consenso.

Ao mesmo tempo, a estrutura administrativa do UNOOSA é colocada à prova no complexo propósito de

⁷⁰ BITTENCOURT NETO, Olavo de O. *Defining the Limits of Outer Space for Regulatory Purposes*. Nova York: Springer, 2015.

coordenar o desenvolvimento de atividades e espaciais não só no âmbito da própria ONU, mas principalmente no de suas agências especializadas e organizações com estatuto especial. O potencial de conflito de agendas e de disputas temáticas, gerando retrabalho e “aquecimento” do sistema, é concreto e inescapável.

Conclusão

Caso nada seja feito nos próximos anos, a ONU corre o risco de perder seu protagonismo em matéria espacial, eventualmente vindo a ser preterida, de uma forma ou de outra, em relação a instâncias mais informais, inclusive reuniões regulares entre agências espaciais governamentais e arranjos *ad hoc* voltados para a produção de códigos de conduta, atualmente em desenvolvimento⁷¹.

Estamos, realmente, diante de uma encruzilhada: ou o COPUOS promove reformas para aprimorar sua institucionalização, incorporando o UNOOSA em sua estrutura administrativa ao mesmo tempo em que revê seus procedimentos deliberativos, ou progressivamente este outrora importante comitê, um dos mais produtivos da história da ONU, abrirá mão de seu lugar cativo nas discussões internacionais sobre Astropolítica.

A ausência de uma organização internacional especializada para regular o uso e a exploração do espaço, vinculada à ONU, nos termos dos artigos 57 e 63 da Carta de São Francisco, parece deveras injustificável nos dias de hoje. Em nosso mundo pós-moderno, interligado em

⁷¹ VON DER DUNK, Frans (Ed.). *Handbook of Space Law*. Cheltenham, Inglaterra: Edward Elgar, 2015. p. 379-381.

tempo real, as atividades espaciais tornaram-se imprescindíveis. Seja para telecomunicações, sensoriamento remoto ou mesmo posicionamento global, objetos espaciais são quotidianamente utilizados, direta e indiretamente, por nações dos cinco continentes.

Ao integrar o UNOOSA, o COPUOS poderia, mediante aperfeiçoamentos específicos, servir de base para tal Organização Internacional do Espaço. Por conta de seu histórico relevante no desenvolvimento da diplomacia multilateral, atestada por notável progresso legislativo, teríamos no referido Comitê as estruturas fundamentais para o necessário *upgrade* institucional.

A constituição de organização internacional como esta, vinculada à “Família ONU”, dependerá primordialmente do interesse político dos Estados. Daí a necessidade de desenvolvimento de estudos acadêmicos sobre o tema, inclusive em nosso país. De toda forma, creio que o impulso fundamental deverá emanar da ONU. Caberá ao COPUOS e ao UNOOSA, independentemente de suas atuais limitações, a liderança dos debates a favor de um novo patamar institucional para relações internacionais concernentes às atividades espaciais. Parafraseando o famoso astronauta, será um pequeno passo para a ONU, mas um grande passo para a Astropolítica⁷².

⁷² “*That is one small step for [a] man, one giant leap for Mankind*”. Palavras proferidas pelo astronauta norte-americano Neil Armstrong, quando deu os primeiros passos de um homem na Lua, em 20 de julho de 1969.

Referências

ABEYRATNE, Ruwantissa. *Air Navigation Law*. Nova York, EUA: Springer, 2012.

ARCHER, Clive. *International Organizations*. Nova York, EUA: Routledge, 2001.

BENKÖ, Marietta; DE GRAAFF, Willem; REIJNEN, Gijsbertha C. M. *Space Law and the United Nations*. Dordrecht, Holanda: Martinus Nijhoff, 1985.

BITTENCOURT NETO, Olavo de O. *Direito Espacial Contemporâneo: Responsabilidade Internacional*. Curitiba: Juruá, 2011.

BITTENCOURT NETO, Olavo de O. *Defining the Limits of Outer Space for Regulatory Purposes*. Nova York, EUA: Springer, 2015.

BROWNLIE, Ian. *Principles of Public International Law*. 6. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.

CAMPBELL, James B.; Wynne, Randolph H. *Introduction to Remote Sensing*. 5. ed. Nova York: Guilford, 2011.

CASELLA, Paulo Borba. *Direito Internacional dos Espaços*. São Paulo: Atlas, 2009.

CHENG, Bin. *Studies on International Space Law*. Oxford: Clarendon Pr, 1998.

CHRISTOL, Carl Q. *Space Law: Past, Present and Future*. Haia: Kluwer Academic Publishers, 1991.

DIEDERIKS-VERSCHOOR, I. H. Ph. *An Introduction to Space Law*. 2. ed. Dordrecht, Holanda: Kluwer Academic Publishers, 1999.

FAWCETT, James. *Outer Space: New Challenges to Law and Policy*. Oxford: Clarendon Press, 1984.

FERRER, Manuel Augusto. *Derecho Espacial*. Buenos Aires, Argentina: Plus Ultra, 1976.

FORMAN, Shepard. *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. Londres: Lynne Rienner, 2002.

GADDIS, John Lewis. *História da Guerra Fria*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

GIBSON, Mark. *The Feeding of Nations: Redefining Food Security for the 21st Century*. Boca Raton, EUA: CRC Press, 2012.

GLASSNER, Martin Ira. *The United Nations at Work*. Westport, EUA: Praeger, 1998.

GOLDMAN, Nathan C. *Space Policy: an Introduction*. Iowa, EUA: Iowa State, 1992.

GRAHAM, Tom; D. HUSKISSON, Darren. Cooperation in Space: International Institutions". In: COLETTA, Damon et. al. (Ed.). *Space and Defense Policy*. Londres, Inglaterra: Routledge, 2013.

HAANAPPEL, Peter P. C. *The Law and Policy of Air Space and Outer Space: a Comparative Approach*. Dordrecht, Holanda: Kluwer Academic Publishers, 2003.

HALEY, Andrew G. *Space Law and Government*. Nova York, EUA: Appleton-Century-Crofts, 1963.

HARDESTY, Von; EISMAN, Gene. *Epic Rivalry – The Inside Story of the Soviet and American Space Race*. Washington, D.C., EUA: National Geographic, 2007.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: História e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ITO, Atsuyo. *Legal Aspects of Satellite Remote Sensing*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2011.

JASENTULIYANA, Nandasiri (Coord.). *Space Law: Development and Scope*. Westport, EUA: Praeger Publishers, 1992.

JASENTULIYANA, Nandasiri. *International Space Law and the United Nations*. Haia: Kluwer, 1999.

JENKS, C. Wilfred. *Space Law*. Nova York, EUA: Frederick A. Praeger, 1965.

JOHNSON-FREESE, Joan. *Space as a Strategic Asset*. Nova York: Columbia University Press, 2007.

JOYNER, Christopher C. *The United Nations and International Law*. Cambridge: University of Cambridge, 1997.

KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph S. *Power and Interdependence*. 4. ed. Londres: Longman, 2011.

LACHS, Manfred. *El Derecho del Espacio Ultraterrestre*. Madri: Fondo de Cultura Econômica, 1977.

LEISTER, Valnora. O Comitê para o Uso Pacífico do Espaço Exterior (COPUOS) da Organização das Nações Unidas (ONU). In: MERCADANTE, Araminta; MAGALHÃES, José Carlos de (Orgs.). *Reflexões sobre os 60 Anos da ONU*. Ijuí: Unijuí, 2005.

LYALL, Francys; LAURSEN, Paul B. *Space Law: a Treatise*. Farnham, Inglaterra: Ashgate, 2009.

MADRY, Scott. *Global Navigation Satellite Systems and their Applications*. Nova York, EUA: Springer, 2015.

MCDUGALL, Walter A. *The Heavens and the Earth – A Political History of the Space Age*. Nova York, EUA: Basic Books, 1985.

MERCADANTE, Araminta; MAGALHÃES, José Carlos de (Orgs.) *Reflexões sobre os 60 Anos da ONU*. Ijuí: Unijuí, 2005.

MONSERRAT FILHO, José. *Direito e Política na Era Espacial: Podemos Ser Mais Justos no Espaço do que na Terra?*. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2007.

NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e Normas do Direito Internacional: Um Estudo sobre a Soft Law*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PURDY, Ray; LEUNG, Denise. *Evidence from Earth Observation Satellites: Emerging Legal Issues*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2013.

REYNOLDS, Glenn H.; MERGES, Robert P. *Outer Space: Problems of Law and Policy*. 2. ed. Boulder, EUA: Westview Press, 1997.

ROSENAU, James. *Governança sem Governo*. São Paulo: IMESP, 2000.

RUGGIE, John. *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*. New York: Columbia University Press, 1998.

SADEH, Eligar (Ed.). *The Politics of Space: a Survey*. Londres: Routledge, 2011.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VON DER DUNK, Frans (Ed.). *Handbook of Space Law*. Cheltenham, Inglaterra: Edward Elgar, 2015.

A ONU e a Segurança Internacional

Adriana Erthal Abdenur*
Eduarda Passarelli Hamann**

Introdução

O envolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) na área de paz e segurança internacional remonta às suas origens e é hoje, pouco mais de 70 anos depois de sua fundação, uma das atividades mais complexas desenvolvidas pelo Sistema ONU. Para debater os principais aspectos deste trabalho, o presente capítulo está dividido em quatro partes. A Seção 1 versa sobre as origens e os princípios que têm regido a segurança coletiva no último século, a fim de tecer as bases do processo decisório que

* *PhD* pela Universidade de Princeton. *Fellow* do Instituto Igarapé, no Rio de Janeiro. Pesquisa e publica sobre o papel das potências emergentes na segurança internacional, na cooperação para o desenvolvimento e na governança global, sobretudo junto à ONU e à coalizão BRICS.

** Advogada, Mestre e Doutora em Relações Internacionais. Trabalha com segurança internacional desde 2001 e suas principais áreas de interesse hoje incluem operações de manutenção da paz (militares, policiais e civis), política externa brasileira, organismos internacionais, cooperação sul-sul e responsabilidade de/ao proteger. Coordena atualmente o Programa de Consolidação da Paz do Instituto Igarapé, um *think tank* brasileiro sediado no Rio de Janeiro. Tem experiência com pesquisa e consultoria em diversas instituições brasileiras e internacionais, tanto governamentais como não-governamentais, a exemplo do Banco Mundial, Ministério de Desenvolvimento Social, Viva Rio e Canal Futura. Lecionou em cursos de Relações Internacionais na Fundação Getúlio Vargas (MBA), PUC-Rio (graduação) e Universidade Cândido Mendes (MBA). Suas pesquisas e publicações mais recentes trazem análises sobre o papel do Brasil em questões de paz e segurança internacional, particularmente nas operações de manutenção da paz da ONU.

hoje permeia todos os debates do Conselho de Segurança. Em seguida, a Seção 2 detalha a estrutura e o funcionamento das instituições do Sistema ONU que trabalham aspectos relevantes para a paz e a segurança internacional. A Seção 3 trata dos principais desafios de segurança do século XXI, deixando evidente as dificuldades, em múltiplos níveis, enfrentadas não apenas pela ONU como também por outras organizações de segurança e pelo sistema internacional de modo geral na luta de se manter estável diante de tantas variáveis e inconstâncias. Por fim, a Seção 4 faz uma apresentação geral sobre prevenção e resolução de conflitos e demonstra, especificamente, o papel que as operações de paz e outros mecanismos da ONU desempenham para a manutenção da paz e da segurança.

1. Sistemas de segurança coletiva: da Liga das Nações à ONU

Qualquer análise do papel que a ONU desempenha no campo da segurança internacional requer, em primeiro lugar, reconhecer a subjetividade – e, portanto, o dinamismo – do conceito de segurança¹. Longe de um valor absoluto, a ideia de segurança está sujeita a interpretações variadas de acordo com o período histórico e o contexto sociopolítico.

No caso da ONU, a maleabilidade do conceito de segurança internacional traz repercussões concretas para o sistema internacional, pois as definições do conceito no contexto contemporâneo já não equivalem mais às aquelas utilizadas quando a ONU foi fundada, na década de 1940.

De uma forma geral, durante a Guerra Fria o conceito predominante de segurança internacional em debates

¹ WOLFERS, A. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1962.

acadêmicos e no mundo de *policy* era relativamente estreito e voltado para temas militares². Apenas com o fim da bipolaridade e sobretudo no pós-Guerra Fria (anos 1990), o que se entende por segurança internacional passa por um processo de ampliação, tornando-se também alvo de múltiplas contestações³.

Para se entender tais transformações, é necessário re-tomar, mesmo que de forma resumida, as próprias origens da Organização.

A ideia contemporânea de governança global – no sentido de arranjos cooperativos voltados para a solução de problemas internacionais⁴ – remete à Liga das Nações, inspirada na ideia proposta por Immanuel Kant de um arranjo de nações voltado à promoção da paz entre Estados. A criação da Liga, em janeiro de 1920, na sequência da Primeira Guerra Mundial, foi motivada principalmente pela ambição (sobretudo por parte das potências vitoriosas) de impossibilitar futuras guerras sistêmicas.

A Liga pode, portanto, ser considerada a primeira organização internacional encarregada de manter a paz mundial⁵. Além disso, representa um marco importante na evolução da segurança coletiva: arranjo pelo qual cada Estado-membro considera que a segurança de um é a se-

² ULLMAN, R. Redefining Security. *International Security*, v. 8, n. 1, 1983, p. 129-53.

³ BUZAN, B. The National Security Problem in International Relations. In: Id. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf, p. 1-34. 1991. p. 1-34.

⁴ WEISS, T. *Thinking about Global Governance: Why People and Ideas Matter*. London: Routledge, 2011.

⁵ A Liga também serviu para fortalecer a hegemonia ocidental no sistema internacional, conferindo legitimidade ao sistema dos “mandatos” criado após a Primeira Guerra Mundial. Cf.: PEDERSEN, S. *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

gurança de todos e consequentemente se compromete a contribuir para reações coletivas a ameaças e violações da paz. Além da segurança coletiva, visava também a resolução de disputas internacionais por meio da negociação e da mediação.

No entanto, uma série de fatores reduziu a efetividade da Organização. Em primeiro lugar, certos Estados chave não faziam parte da iniciativa, a exemplo dos Estados Unidos e União Soviética, embora colaborassem com a Liga em algumas questões. A ausência desses atores privava a Organização de legitimidade e reduzia o peso econômico que poderia ter sido usado contra Estados agressores. Apesar de a Liga ter sido fortemente influenciada pelas ideias de Woodrow Wilson, o Congresso norte-americano se recusou a ratificar o Tratado de Versalhes, o que impediu que os EUA se tornassem membro daquela. E, inicialmente, a União Soviética também optou por ficar de fora.

Além das deficiências de membresia, o desenho organizacional da Liga, tal como estabelecido pela aliança inicial, restringia o seu poder de ação. Por exemplo, a divisão de funções entre o Conselho e a Assembleia não era clara e ambos os órgãos só podiam fazer recomendações – que tinham que ser unânimes – e não resoluções de cumprimento obrigatório. Mesmo os principais membros, dentro os quais o Reino Unido e a França, relutavam em aplicar sanções e a recorrer ao uso da força em nome da Liga. Além disso, esta não possuía forças armadas próprias, o que restringia o seu poder de coerção a sanções econômicas e militares.

Embora em algumas ocasiões a Liga tivesse conseguido arbitrar disputas internacionais (como nos Bálcãs e na América Latina), na maioria dos casos, as suas resoluções não surtiram quaisquer efeitos sobre agressões interestatais. Em 1931, por exemplo, quando o Japão invadiu a Manchúria, mem-

bro da Liga aprovaram uma resolução demandando que o Japão retirasse suas forças, caso contrário enfrentaria graves consequências. No entanto, como cada país-membro da Liga tinha poder de veto, o Japão vetou a resolução; quando, um ano após o ocorrido, a Liga emitiu resolução condenando a ocupação, o Japão respondeu se retirando da organização.

A Liga também falhou nos casos da agressão à Etiópia, em 1935, e o ataque russo à Finlândia, em 1939. O eclodir da Segunda Guerra Mundial foi a prova final da falta de eficácia da Organização e do sistema de segurança coletiva que ela representava; a Organização se dissolveu, e suas responsabilidades foram transferidas para a recém-criada ONU.

Apesar do fracasso da Liga, a iniciativa deixou lições importantes para a comunidade internacional.

A ONU foi fundada em 24 de outubro de 1945, quando 50 países assinaram a Carta de São Francisco. A iniciativa representou uma nova tentativa de compor um sistema de governança global, corrigindo alguns dos principais erros que haviam sido incorporados ao desenho institucional da Liga. Mesmo nascendo das cinzas desta, a ONU foi criada com base na mesma premissa fundamentalmente westfaliana que a sua antecessora: ou seja, tratando os Estados como os principais atores das relações internacionais. Essa lógica privilegiava o conceito de soberania dos Estados, ainda que pertencer à Organização representasse, em certa medida, abrir mão dessa soberania no intuito de formular soluções coletivas para problemas de cunho internacional. Ou seja, mesmo quando do lançamento da ONU, a soberania nacional nunca foi incondicional; o próprio conceito de intervenção, embora fosse exceção à regra, qualifica a norma de soberania nacional.

Tal como a Liga, a ONU foi estabelecida de forma a prevenir grandes conflitos violentos através da cooperação internacional, visando também o reconhecimento da soberania dos Estados e dando voz a cada um na Assembleia Geral.

Da mesma forma, a ONU, a exemplo da Liga, concretizava a ambição de uma ordem internacional fundamentada no Direito Internacional, representando também uma forma de compartilhamento de responsabilidades (*burden sharing*) pelos Estados. No entanto, tanto o escopo quanto a missão da nova Organização eram mais amplas que os da Liga. A Carta das Nações Unidas estabelece a manutenção da paz e segurança como um dos quatro pilares da Organização, que visa também a promoção dos direitos humanos, o desenvolvimento socioeconômico, a proteção do meio ambiente e a assistência humanitária em casos de fome, desastres naturais e conflitos armados.

Contando com membresia inicial de 51 Estados, a ONU já nasceu refletindo a distribuição de poder do pós-Guerra, e a influência das grandes potências se manifesta sobretudo nos seus mecanismos de segurança.

Ao contrário da Liga, a ONU exige que cada país membro disponha de suas Forças Armadas para compor missões de paz. Outra diferença é que o novo Conselho de Segurança concedia poder de voto a um número restrito de países-membro – inicialmente, os EUA, a União Soviética, o Reino Unido, a França e a China (representada por Taiwan). Essa regra básica, que permanece inalterada até hoje, ajuda a explicar a grande variação em efetividade do órgão, pois o deixa sujeito a dinâmicas geopolíticas além do alcance da ONU. Apesar disso, esta foi criada dispondo de mecanismos mais robustos, quando comparados aos da Liga. As operações de paz da Guerra Fria, hoje denominadas de “clássicas” e as sanções serviam como os principais instrumentos na área da segurança.

Mesmo assim, a atuação da ONU na área da segurança foi dificultada durante suas primeiras décadas de existência pelo embate ideológico entre Leste e Oeste. Em muitas ocasiões, o uso do veto pelos EUA e pela União Soviética impediu que os mecanismos de segurança da Organização fossem acionados, reduzindo tanto a efetividade quanto a legitimidade da Organização perante a comunidade internacional. Em outros momentos, tais como nas guerras da Coreia e do Congo, o Conselho de Segurança tornou-se instrumento de influência das duas superpotências, em certos casos – como no Chipre – chegando a prolongar conflitos⁶.

A segurança internacional se concentrava, portanto, no gerenciamento estável das relações entre dois blocos altamente militarizados que, apesar de compartilharem o desejo de evitar confrontos diretos, permaneciam divididos por divergências ideológicas⁷. No entanto, mesmo no auge da Guerra Fria, determinadas questões de segurança regional do Terceiro Mundo mantiveram certo grau de autonomia, não sendo portanto facilmente interpretados através de marcos teóricos que se concentravam de forma estreita nas tensões entre as duas superpotências⁸.

⁶ WEISS, T.; FORSYTHE, D.; COATE, R. The Reality of UN Security Efforts During the Cold War. In: WEISS, T.; FORSYTHE, D.; COATE, R.; PEASE, K.K. *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview, 1994

⁷ Em determinados momentos, a ineficácia do sistema de segurança da ONU não se deve ao todo ao embate ideológico entre as superpotências, e sim a dinâmicas regionais, tais como no caso dos conflitos no Oriente Médio que seguiram a criação do Estado de Israel. Também foi o caso do conflito entre Índia e Paquistão e entre o Irã e o Iraque. Cf. ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. (Eds.). Introduction: The UN's Roles in a Divided World. In: Id. *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*. 2. ed. Oxford: Clarendon, 1993.

⁸ Como aponta AYOGB, M. Regional Security and the Third World. In: Id. (Ed.). *Regional Security in the Third World*. London: Croom Helm, 1986.

O desenho inicial do Conselho também dificultava a autorreforma. Durante os seus setenta anos de existência, o Conselho passou por uma única reforma significativa: em 1965, algumas mudanças foram implementadas, dentre as quais a ampliação do número de assentos não-permanentes de seis a dez membros. No que diz respeito aos cinco Estados-membro, as duas alterações foram a substituição de Taiwan pela República Popular como representantes da China (na ONU e no Conselho de Segurança), em 1971 e a transição da União Soviética para a Rússia, em 1991.

No âmbito da ONU, a atuação dos países denominados à época “do Terceiro Mundo” se concentrava mais na área do desenvolvimento que na arena da segurança, embora muitos tenham contribuído com tropas para as operações de paz.

A ONU desempenhou papel fundamental no processo de descolonização, o que por sua vez teve repercussões importantes na área da segurança, na medida em que os novos Estados independentes ingressavam na ONU e passaram a constituir maioria na Assembleia Geral. Os países em desenvolvimento também influenciaram o papel da ONU no sentido de tentar equilibrar os esforços na área da segurança com um enfoque maior no desenvolvimento socioeconômico, por exemplo juntando forças através de iniciativas tais como o Movimento dos Não Alinhados e o Grupo dos 77 (G-77) de forma a reformar o sistema econômico global.

Embora a ideia de uma nova ordem econômica internacional não tenha vingado, tais esforços contribuíram para que os países em desenvolvimento tivessem uma plataforma na qual tentar negociar certas normas globais. Na

década de 1970, o orçamento da ONU dedicado ao desenvolvimento ainda era superior aos recursos alocados para as operações de paz – quadro que se inverteu rapidamente com o fim da Guerra Fria.

2. Estrutura e funcionamento do Sistema ONU para assuntos de paz e segurança internacional

Um dos propósitos da ONU, expresso na Carta das Nações Unidas é “manter a paz e a segurança internacionais”, o que não causa estranheza uma vez que a Organização surgiu das cinzas da Segunda Guerra Mundial. Para alcançar este objetivo, há pelo menos duas premissas. A primeira é a de que existe um sistema de segurança coletiva, ou seja, os Estados-membros poderão, de maneira coletiva, tomar medidas para evitar a ameaça à paz e à estabilidade (Cap. VI da Carta), e para reprimir rupturas da paz e atos de agressão (Cap. VII da Carta). A segunda é de assumir a necessidade de institucionalizar essa dinâmica e de criar uma estrutura complexa para assuntos de paz e segurança que abranja diferentes órgãos, agências, programas e fundos do Sistema ONU, em uma abordagem que inclua todo o ciclo dos conflitos – da prevenção à resolução, passando eventualmente pela imposição da paz e possivelmente pela reconstrução pós-conflito.

Tal arcabouço institucional, criado no decorrer das últimas sete décadas, enfrenta enormes desafios. Assim, é fundamental identificar o *modus operandi* dos atores onusianos que têm algum papel a desempenhar para a paz e a segurança internacional, antes de entender os desafios que hoje enfrentam.

2.1 Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança da ONU (CS) é o principal responsável pela manutenção da paz e da segurança internacional⁹. É um órgão deliberativo e o mais importante órgão *executivo* do Sistema ONU, graças à sua capacidade de definir e efetivamente executar sanções. Isto decorre do Art. 25 da Carta, que torna obrigatório o cumprimento de suas decisões por *todos* os Estados-Membros.

Como mencionado, a estrutura e o funcionamento do CS foram desenhados pelas potências que, na época da Segunda Guerra, venciam a luta contra o Eixo: Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, e, em menor escala, China e França. Não por acaso, tal órgão recebeu desenho e funções que beneficiassem justamente esses cinco países.

A fim de evitar um embate direto ou indireto ou mesmo uma guerra de grande porte entre os cinco grandes, cada um deles – e só eles – receberam direito de vetar qualquer resolução do CS.

Vale notar que, por questões político-diplomáticas, o veto não está explícito na Carta, mas ele efetivamente garante que não haja ação coletiva, chancelada pela Organização, enquanto não houver consenso entre os cinco¹⁰. Além do veto, os mesmos cinco países também têm acesso permanente ao CS – daí serem conhecidos como os “cinco permanentes”, ou P-5. Como consequência, participam e votam em absolutamente *todas* as reuniões do Conselho, tenham ou não interesse direto no assunto.

⁹ Cf. o artigo 24 (1) da Carta das Nações Unidas.

¹⁰ Cf. o artigo 27 da Carta das Nações Unidas.

Integram também o Conselho outros dez Estados-membros eleitos pela Assembleia Geral da ONU (AG) para mandatos temporários, não renováveis, com duração de dois anos¹¹.

Desde 1946, quando houve a primeira reunião do órgão, 125 dos 193 Estados-membros já exerceram pelo menos um mandato no Conselho (cinco permanentes mais 120 rotativos¹²) e 68 nunca foram eleitos¹³.

Existe outra maneira de participar do Conselho sem ser eleito, ainda que com limitações. Qualquer Estado-membro, ainda que não representado no Conselho, pode participar das discussões nas quais tenha interesse direto, mas não terá direito a voto¹⁴. Isto é particularmente problemático para as operações de manutenção ou imposição da paz. Como se verá na próxima seção, existe uma tríplice divisão de poder entre os principais atores das operações de paz.

O primeiro eixo é comandado pelo poder geopolítico do P-5, o segundo é protagonizado pelos países que financiam as operações de paz e o terceiro, por países do Sul Global, que são quem efetivamente desdobra nacionais para missões de paz. Esses podem até participar das decisões so-

¹¹ Cf. o artigo 23 da Carta das Nações Unidas.

¹² Os países que tiveram pelo menos cinco mandatos são Brasil (10 mandatos), Japão (10), Argentina (9), Colômbia (7), Índia (7), Paquistão (7), Itália (6), Austrália (5), Bélgica (5), Panamá (5), Venezuela (5), Nigéria (5), Espanha (5) e Alemanha (5). Elencados por ordem cronológica a partir do primeiro ano do primeiro mandato. Cf.: <www.un.org/en/sc/members/elected.asp>.

¹³ Cf.: Conselho de Segurança - Membros: <www.un.org/en/sc/members>.

¹⁴ Cf. o artigo 31 da Carta das Nações Unidas

bre onde e como desdobrarão as suas tropas, mas não têm direito a voto, a não ser que sejam membros eleitos.

O sistema de votação se dá por maioria absoluta tanto em termos processuais como em matérias relevantes, ou seja, é preciso de nove votos *afirmativos* entre os 15 membros. A peculiaridade é que, em matérias relevantes, os votos do P-5 devem necessariamente constar entre os nove afirmativos¹⁵. Em outras palavras, caso um dos permanentes não esteja de acordo, a resolução não vai adiante.

2.2 Assembleia Geral

A AG é o principal órgão de deliberação do Sistema ONU. Todos os 193 Estados-membros da ONU têm representação igualitária neste órgão, com direito a um voto cada. Há uma sessão ordinária, uma vez ao ano, e algumas sessões especiais, a pedido do CS ou por votação da maioria dos membros da AG.

Em termos de paz e segurança internacional, que é de responsabilidade precípua do CS, à AG são conferidas apenas funções periféricas. Este órgão debate, por exemplo, os princípios gerais da cooperação internacional em matéria de paz e segurança¹⁶, podendo, inclusive, fazer recomendações a Estados-membros ou ao CS.

Vale acrescentar que a AG tem a prerrogativa de chamar a atenção do CS para situações que, a seu ver, possam afetar a manutenção da paz e da segurança internacional¹⁷.

¹⁵ Cf. o artigo. 27 da Carta das Nações Unidas.

¹⁶ Cf. o artigo 11 da Carta das Nações Unidas.

¹⁷ Cf. especificamente o artigo 11 (3) da Carta das Nações Unidas.

Mas não pode fazer nenhuma recomendação sobre tema que já estiver na agenda do CS, a não ser quando convidada¹⁸.

A verdade é que a AG tem acesso bastante limitado a informações relacionadas a crises ou situações que estejam na pauta do CS. Diferente acesso tem apenas o Secretário-Geral, que participa de todas as reuniões de todos os órgãos da ONU¹⁹ - e mesmo ele só pode compartilhar as informações debatidas no Conselho se seus membros assim o consentirem. Como resultado, a AG enfrenta uma espécie de “blindagem” em relação às questões de paz e segurança que estejam em debate no âmbito do CS, o que limita a sua atuação a temas genéricos, crises fora dos holofotes midiáticos ou escaladas de conflitos que não interessem ao P-5.

Além deste papel periférico em temas de paz e segurança, quando a AG se manifesta nesse ou em qualquer outro assunto, é por meio de resoluções que não têm poder vinculante aos membros da ONU. Isto confere pouca eficiência e eficácia às suas decisões, apesar do peso moral e político que carregam, sobretudo as que são votadas por uma maioria significativa de membros.

Por fim, cabe ainda destacar que, em sua estrutura interna, há pelo menos duas de suas comissões que trabalham com temas de segurança: a Primeira Comissão²⁰, que tem mandato para lidar com desarmamento e segurança internacional e a Quinta Comissão²¹, em que

¹⁸ Cf. o artigo 12 da Carta.

¹⁹ Exceto da Corte Internacional de Justiça (cf. o artigo 98 da Carta).

²⁰ Cf. UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. First Committee: Disarmament and International Security: <www.un.org/en/ga/first/>.

²¹ Cf. UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. Fifth Committee: Administrative and Budgetary: <www.un.org/en/ga/fifth/>.

se debatem questões administrativas e orçamentárias, inclusive relacionadas às contribuições dos Estados-membros para as operações de paz.

2.3 Secretariado (Secretário-Geral, DPKO, DPA e DFS)

O Secretariado não representa os Estados-membros, mas sim a Organização²². O Secretário-Geral (SG) é o chefe do Secretariado e o mais alto funcionário administrativo da Organização²³. É eleito pela AG após recomendação do CS e exerce mandato de cinco anos, renováveis uma vez por igual período. Geralmente são provenientes da carreira diplomática, sendo nacionais de países de médio ou pequeno porte, porque precisam ser percebidos como neutros pela maioria dos Estados-membros. Neste sentido, nacionais dos cinco permanentes são inelegíveis²⁴.

O Secretariado é considerado um órgão independente e os Estados-membros não devem exercer qualquer influência sobre o seu trabalho²⁵. Nas questões de paz e segurança, o Secretariado teria prerrogativas que estariam entre as do CS e da AG, tanto por sua capacidade de agir por conta própria, como pela possibilidade de efetivamente implementar as decisões do CS.

Merecem destaque três papéis que tal órgão pode desempenhar: (a) função político-diplomática (bons ofícios ou facilitação e mediação); (b) gestão de programas e

²² Artigo 100 da Carta das Nações Unidas.

²³ Segundo o artigo 97 da Carta das Nações Unidas.

²⁴ ZISSIS, C.; LAUREN V. *The Role of the UN Secretary-General*. Council on Foreign Relations, 2011. Disponível em: <www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/role-un-secretary-general/p12348>.

²⁵ Artigo 100 (2) da Carta das Nações Unidas.

fundos do Sistema ONU; e (c) administração geral da estrutura da ONU, tanto nas cidades que sediam suas seções (Nova Iorque e Genebra, por exemplo), como nas missões no terreno. Isso inclui a atuação em todas as reuniões dos outros órgãos da ONU²⁶, bem como a coordenação e execução de reuniões e conferências, com atenção aos serviços de tradução e apoio à imprensa, dentre outros.

Na área de paz e segurança, a função mais importante é a político-diplomática. Graças às características de imparcialidade e independência²⁷, o SG trabalha com frequência como intermediário das partes de uma crise ou conflito, podendo atuar a qualquer momento, tanto na escalada (prevenção) como na resolução em si²⁸. Para tanto, desempenha funções em público ou sigilosas, que vão desde a aproximação das partes (facilitação ou bons ofícios) até a efetiva sugestão de uma solução para o problema (mediação)²⁹. Por exemplo, o então Secretário-Geral Dag Hammarskjöld (1953-1961) mediou um importante armistício entre Israel e os Estados árabes, enquanto que Javier Perez de Cuéllar (1982-1991) conseguiu que as partes da guerra Irã-Iraque concordassem com um cessar-fogo e se sentassem à mesa de negociações.

O SG compartilha com a AG a prerrogativa de preparar relatórios para chamar a atenção do CS para temas que, em sua opinião, ameacem a manutenção da paz e da segurança internacional³⁰. Para tanto, pode se valer da própria estrutura do Secretariado, ou pode nomear espe-

²⁶ Cf. o artigo 98 da Carta das Nações Unidas.

²⁷ Cf. o artigo 100 da Carta das Nações Unidas.

²⁸ SKJELSBÆK, K. The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes. *Journal of Peace Research*, v. 28, Fev. 1991, p. 99-115.

²⁹ Cf. UNITED NATIONS. The Role of the Secretary-General: <www.un.org/sg/sg_role.shtml>.

³⁰ Por força do artigo 99 da Carta das Nações Unidas.

cialistas para integrar Painéis de Alto Nível, de caráter independente, que fazem recomendações sobre temas específicos que eventualmente servirão como base para algum relatório do próprio SG.

No que se refere à sua estrutura de paz e segurança, é fundamental o apoio prestado por algumas de suas unidades, a exemplo do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, da sigla em inglês), o Departamento de Assuntos Políticos (DPA) e o Departamento de Serviços no Terreno (DFS), entre outras.

2.4 Tribunais internacionais

O Sistema ONU hoje dispõe de quatro tribunais internacionais que têm relação com paz e segurança, sendo dois permanentes (a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal Internacional) e dois temporários (criados para processar e julgar os crimes cometidos na ex-Iugoslávia e em Ruanda)³¹. Além de prover uma resposta aos crimes internacionais, tais cortes também têm um relevante papel preventivo que, através do exemplo ou da mera existência, podem eventualmente coibir a prática de certos crimes.

A Corte Internacional de Justiça (CIJ), sediada na Haia, Holanda, é um dos seis órgãos principais da ONU, sendo a mais relevante instituição judicial do Sistema. É integrada por 15 juízes nomeados a despeito do critério regional (não mais de dois por nacionalidade), que assumem mandatos de nove anos, sendo permitida a reeleição. A CIJ desempenha duas funções primordiais: a judicial, que se manifesta pela elaboração de uma sentença; e a de consultoria, que se manifesta pela elaboração de um parecer.

³¹ Cf. UNITED NATIONS. Documentation: International Law: <<http://research.un.org/en/docs/law/courts>>.

A CIJ tem competência para julgar qualquer matéria de Direito Internacional, inclusive interpretação de tratados e somente Estados-membros podem ser partes dos casos por ela analisados. Um dos seus desafios atuais é o de ser mais célere no processamento e julgamento dos casos. Tal lentidão burocrática parece reforçada pela inadequada mistura entre o aspecto técnico-jurídico e a dinâmica da geopolítica internacional – esta, apesar dos esforços, permanece como um grande estorvo para a boa rotina dos juízes.

O Tribunal Penal Internacional (TPI), também sediado na Haia, foi criado pelo Estatuto de Roma, assinado em 1998 e em vigor desde 2002³². Trata-se de uma corte de 18 juízes com competência para julgar quatro crimes internacionais: genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e agressão. Entre as peculiaridades do TPI estão: (a) a natureza de sua Carta Constitutiva (tratado internacional); (b) aceita como partes tanto Estados como atores não-estatais, inclusive indivíduos; (c) a competência material para julgar crimes de agressão³³, ainda não

³² O tratado resultou da Conferência Diplomática das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estabelecimento do Tribunal Penal Internacional.

³³ Em 2010, o Estatuto de Roma recebeu um adendo relacionado aos crimes de agressão, por consenso, após duas semanas de intensos debates na conferência sobre a revisão do tratado realizada em Kampala, Uganda (maio-junho de 2010). Até o momento, obteve apenas 22 assinaturas, de 123 Estados-membros. A expectativa é de que entre em vigor em 01/01/2017. Cf. INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. Crime of Aggression: amendments ratification: <www.icc-cpi.int/en_menus/asp/crime%20of%20aggression/Pages/default.aspx>. Para o novo texto do Estatuto de Roma, cf.: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.651.2010-Eng.pdf>>. E para a lista de Estados que já ratificaram o adendo, cf. <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10-b&chapter=18&lang=en>.

tificados; (d) a competência territorial com pretensão universal; e (e) tem caráter permanente, ou seja, não se trata de um tribunal de exceção.

Os tribunais temporários, por sua vez, foram criados de maneira *ad hoc* pelo Conselho de Segurança. Esses, sim, são tribunais de exceção. Em 2015, há dois em funcionamento: o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII), sediado na Haia e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), sediado em Arusha, Tanzânia. As bases de ambos encontram-se nos anos 1940, na esteira dos trabalhos iniciais da ONU, quando foram criados o Tribunal de Nuremberg (1945) e o de Tóquio (1946). Tinham competência para julgar crimes contra a paz, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Na época, a grande novidade do direito penal internacional foi a assunção de que a ordem de superior não é excludente de responsabilidade. O Tribunal de Nuremberg esteve ativo durante 218 dias e compunha o corpo de juízes quatro profissionais de diferentes nacionalidades, todos das potências aliadas: Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e União Soviética. O Tribunal de Tóquio, por sua vez, durou dois anos e meio e sua composição variava entre 6-11 juízes, todos das potências aliadas.

Quase 50 anos mais tarde, já no instável contexto do imediato pós-Guerra Fria, foram criados os tribunais penais internacionais para a ex-Iugoslávia e para Ruanda, ambos em funcionamento até os dias atuais³⁴. O prazo para a conclusão dos trabalhos é indeterminado, o que gera questionamentos sobre os investimentos humanos e

³⁴ O Tribunal Penal para a ex-Iugoslávia foi criado pela Resolução do CS n. 827 (25/05/1993) e o Tribunal Penal para Ruanda foi criado pela Resolução do Conselho de Segurança 955 (de 08/11/1994).

financeiros que a ONU tem feito na manutenção de estruturas semipermanentes. O foco é não na duração mas no processamento e julgamento dos crimes para o qual cada tribunal foi constituído (genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade), com as limitações geográfica e temporal definidas pelo Conselho de Segurança³⁵.

Um dos grandes desafios dos tribunais permanentes é que, diferentes dos tribunais *ad hoc*, os Estados devem decidir se vão se submeter à jurisdição da CIJ ou do TPI. Isso significa efetivamente assinar e ratificar o ato de adesão, em um processo doméstico que envolve tanto o Executivo como o Legislativo de cada Estado. Se por um lado tal situação respeita a soberania, princípio basilar da ordem internacional contemporânea, por outro, acaba comprometendo a real eficácia do TPI, uma vez que afasta do tribunal Estados que estão entre os maiores violadores do direito penal internacional.

2.5 Agências, programas e fundos do Sistema ONU

Além dos seis órgãos principais da ONU, o Sistema também é integrado por 16 agências especializadas, 10 programas e pelo menos 3 fundos³⁶. As agências e os programas têm seu próprio orçamento e estrutura e são

³⁵ O primeiro tem competência territorial e temporal para cobrir a região correspondente à ex-Iugoslávia, retroagindo aos fatos ocorridos a partir de 01/01/1991. O segundo tem competência territorial e temporal para abarcar o território de Ruanda, entre 01/01/1994 e 31/12/1994, mais os ruandenses que atuaram em territórios vizinhos.

³⁶ Exemplos incluem o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Fundo das Nações Unidas para População (UNFPA) e o Fundo para a Consolidação da Paz (*UN Peacebuilding Fund*).

ligados à ONU por meio de acordos: as primeiras trabalham em parceria com o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), enquanto que os programas estão vinculados à Assembleia Geral³⁷. Somente algumas dessas instituições trabalham com paz e segurança internacional e, neste aspecto, merecem destaque o Banco Mundial, a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Em grande medida, essas e outras instituições do Sistema ONU que trabalhavam apenas com questões de desenvolvimento começaram a perceber, a partir das evidências trazidas do terreno, que existe uma forte relação entre desenvolvimento e segurança: não há segurança sustentável sem desenvolvimento e não há desenvolvimento efetivo sem medidas de segurança.

O Banco Internacional de Desenvolvimento e Reconstrução (BIRD), instituição que integra o “Banco Mundial”³⁸, foi criado após a Segunda Guerra e trabalha com a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável. Para tanto, concede empréstimos, presta assistência técnica e produz informações relevantes para seus membros e projetos por meio de pesquisas e relatórios. O Banco Mundial foi bastante criticado, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990. Um dos argumen-

³⁷ Cf. UNIC-Rio. Programas e agências especializadas: <<http://unicrio.org.br/conheca-a-onu/programas-e-agencias-especializadas/>>.

³⁸ O “Banco Mundial” é, na realidade, integrado por duas instituições: o Banco Internacional de Desenvolvimento e Reconstrução (BIRD) e a Associação para o Desenvolvimento Internacional (IDA, da sigla em inglês). O Grupo do Banco Mundial engloba essas e mais três: Corporação Financeira Internacional (IFC), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e o Centro Internacional para a Solução de Controvérsias sobre Investimentos (CIADI).

tos alegava a ineficácia dos empréstimos para a execução de grandes projetos de desenvolvimento: por não serem apropriados às condições locais, não contribuíam para a efetiva redução da pobreza e da desigualdade. Desde então, houve várias tentativas de reestruturação, inclusive a criação de um programa voltado para a prevenção da violência, a partir da percepção de que a instabilidade, em muitos casos, acaba por dificultar ou mesmo impedir a realização de atividades de desenvolvimento³⁹.

Em 2011, o Banco lançou um documento divisor de águas: o *World Development Report* (relatório anual) exclusivamente dedicado a conflito, segurança e desenvolvimento⁴⁰. Nele, fica evidente não apenas a relação entre segurança e desenvolvimento, como também a necessidade de se elaborar uma perspectiva diferente para lidar com países afetados pela violência ou por conflitos. A nova abordagem inclui, por exemplo, a revisão da maneira de conceder financiamento a países frágeis ou fragilizados, com maior atenção às suas peculiaridades.

No caso da Organização Mundial de Saúde (OMS), o trabalho específico com a prevenção da violência foi montado há cerca de uma década (2002), quando a instituição levantou informações sobre o impacto que a violência tem para a saúde e a vida⁴¹, que vai além do número de mor-

³⁹ BANCO MUNDIAL. Fragility, Conflict and Violence Overview: <www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview#1>

⁴⁰ BANCO MUNDIAL *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, 2011. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf>.

⁴¹ Cf. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. World report on violence and health, 2002. Disponível em: <www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/>.

tes e inclui também efeitos de longo prazo, como doenças mentais, depressão, atentados suicidas, síndromes do pânico, entre outras.⁴² Desde então, a OMS criou um Departamento para a Prevenção da Violência⁴³, cujos valores e princípios foram consolidados em um relatório lançado em 2014, segundo o qual a morte de 1.5 milhão de pessoas por ano, por motivos de violência, é reconhecido como um grande problema para o desenvolvimento⁴⁴.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), por sua vez, trabalha com questões amplas de segurança desde pelo menos 1994, quando o seu relatório anual sobre segurança humana tornou-se uma grande referência ao deixar de olhar apenas para a segurança do Estado para incluir também a segurança do indivíduo⁴⁵. Desde então, o PNUD possui o programa de “prevenção de conflitos”, dentro do qual desenvolve atividades voltadas para a sustentabilidade da paz. Mais especificamente, o PNUD atua no nível local e nacional, apoiando governos, comunidades e processos nacionais voltados para o diálogo, a fim de gerar ou fortalecer mecanismos e caminhos que permitam a resolução dos problemas e que construam sociedades mais resilientes⁴⁶.

⁴² ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. 10 facts about violence prevention: <www.who.int/features/factfiles/violence/violence_facts/en/index4.html>.

⁴³ Nome oficial: “*Department of Violence and Injury Prevention and Disability*”.

⁴⁴ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE Violence and Injury Prevention: <www.who.int/violence_injury_prevention/en/>.

⁴⁵ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Human Development Reprt, 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf>.

⁴⁶ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Conflict prevention: <www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/crisispreventionand recovery/focus_areas/conflictprevention/>.

Outras instituições do Sistema ONU, a exemplo da UNESCO e a ONU Mulheres, também começaram a trabalhar nos últimos anos com prevenção ou resolução de conflitos. Vale acrescentar que a relação de interdependência entre segurança e desenvolvimento tem sido cada vez mais explorada no âmbito da ONU e também por uma série de Estados-membros. O Brasil é um dos atores mais vocais neste sentido e, em 2011, enquanto membro rotativo do Conselho de Segurança, presidiu um importante debate sobre esta sinérgica relação por meio de seu então Ministro das Relações Exteriores, Antônio Patriota – atual Representante Permanente do Brasil junto à ONU⁴⁷.

3. A ONU e os desafios da segurança internacional no pós-Guerra Fria

Durante a Guerra Fria, o impasse entre os blocos liderados pelos EUA e a União Soviética havia reforçado o conceito de soberania nacional. Além disso, o processo de descolonização privilegiava o papel do Estado como protagonista das relações internacionais, deixando as questões intraestatais para segundo plano, e predominava a percepção de que as principais ameaças à segurança internacional resultavam de agressões entre os Estados.

Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos e as potências globais deixaram de lado os embates ideológicos da era anterior e se concentraram nos interesses econômicos e políticos.

⁴⁷ Nota conceitual circulada pelo governo do Brasil. Disponível em: <<http://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/IRBr/pt-br/file/CAD/LXIII%20CAD/Politica/Concept%20Note.pdf>>.

Para os detalhes do debate, cf.: <www.un.org/press/en/2011/sc10172.doc.htm>.

Na década de 1980, uma série de fenômenos – sobretudo as “revoluções de veludo” na Europa Central e Oriental, a unificação da Alemanha e o colapso da União Soviética – introduziram novos elementos de incerteza na ordem internacional. Ao mesmo tempo, esse contexto dinâmico acabou por reforçar – mesmo que momentaneamente – certo otimismo por parte dos governos ocidentais de que uma nova ordem global, desta vez mais fortemente fundamentada em regras, estaria surgindo e que uma governança global mais centralizada seria possível. A reação internacional à agressão iraquiana contra o Kuwait, em 1990, contribuiu para o “espírito de internacionalismo” da primeira década do pós-Guerra Fria. Seguiram esforços visando o fortalecimento dos mecanismos de segurança da ONU, tais como as operações de paz e as iniciativas voltadas para a ação preventiva e de “apoio à paz”.

No entanto, a ordem internacional passou por um momento de profunda instabilidade que abalou a fé que muitos atores depositavam no papel que as instituições desempenhavam na paz internacional.

Tal incerteza se deve em parte ao fato de que, ainda na década de 1990, o papel do Estado nas relações internacionais (inclusive em contextos de conflito) passou por grandes transformações. Por um lado, ameaças ditas “tradicionais” se revigoraram, por exemplo a possibilidade de corrida nuclear no sudeste asiático. Por outro, “novas” ameaças surgiram, tais como a proliferação das armas de destruição em massa entre atores não estatais.

Ganharam visibilidade os chamados “subsistemas” regionais, alguns dos quais altamente instáveis e não necessariamente fundamentados no conceito de “se-

gurança cooperativa". Do ponto de vista da análise das relações internacionais, o conceito de "complexo regional de segurança"⁴⁸ chamou atenção para a autonomia variável das questões regionais em relação à ordem global, e contribuiu para que a polarização entre "sistema global" e "Estado-nação" que dominava a área durante a Guerra Fria abrisse espaço para um nível de análise mais propriamente regional. De uma forma geral, a nova visibilidade das questões regionais de segurança ressaltava que, embora a ordem internacional no pós-Guerra Fria não fosse mais paralisada pelos embates ideológicos da era anterior, havia ainda importantes diferenças de interesses e de valores entre Estados e outros atores.

Além disso, os conflitos passaram por grandes mudanças. Primeiro, o uso de forças armadas, que até então eram voltadas para a proteção de fronteiras nacionais, voltava-se cada vez mais para a defesa de espaços internos que vinham a ser disputados por forças menores e não-convencionais. Ou seja: a segurança global deixou de depender tão pesadamente da defesa de territórios estratégicos, passando a englobar a viabilidade dos Estados como unidades políticas em áreas sujeitas a conflitos. Novos conflitos eclodiram nos Bálcãs e na África que foram denominados "novas guerras". Tudo isso contribuiu para o alargamento da agenda internacional da paz e segurança.

Na medida em que novos conflitos eclodiam, fluxos de refugiados cresciam, emergências humanitárias se tornavam mais complexas, as novas demandas pelos serviços da ONU na área da segurança internacional também aumentaram. Cresciam, igualmente, as preocupações com

⁴⁸ Tal como proposto por BUZAN, B. *Regional Security*. *Arbejdspapirer*, n. 28, 1989.

a forma que os recursos naturais, o meio ambiente e as dinâmicas demográficas se entrelaçavam cada vez mais com questões de segurança internacional⁴⁹. Diante desse cenário cada vez mais complexo, a capacidade de coordenação de respostas multilaterais por parte da ONU foi novamente questionada, por exemplo nos casos das guerras da Iugoslávia e de conflitos na África central.

No intuito de oferecer uma nova lógica para a atuação da ONU em questões de segurança, em 1992 o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali divulgou o relatório *Uma Agenda para a Paz*, no qual delineia um papel mais ambicioso para a Organização, inclusive no que diz respeito à sua capacidade de reagir a conflitos violentos⁵⁰. O documento reconhece a fragmentação do sistema ONU, identifica uma série de pontos fracos dessa arquitetura e sugere formas de fortalecer a sua articulação entre as diversas repartições envolvidas na manutenção da paz e da segurança. Dentre os pontos sublinhados pela *Agenda* constam: a importância da diplomacia preventiva; o papel da manutenção da paz; as operações de paz; e a consolidação da paz em contextos pós-conflito.

A comunidade internacional se viu diante de novos desafios com os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001. Com o lançamento da “Guerra ao Terror”, o terrorismo – tal como definido pelos EUA e seus aliados – ganhou destaque na agenda internacional de segurança, gerando novas tensões acerca do papel da ONU. Em 2003, o governo norte-americano e seus aliados (o Reino Unido,

⁴⁹ MATTHEWS, J. T. Redefining Security. *Foreign Affairs*, v. 68, n. 2, 1989, p. 162-77.

⁵⁰ Cf. “An Agenda for Peace” (A/47/277 - S/24111; 17 jun. 1992). Disponível em: <www.unrol.org/files/a_47_277.pdf>.

Austrália e Polônia) justificaram como necessária a invasão do Iraque de forma a eliminar armas de destruição em massa supostamente estocadas por Saddam Hussein. Se, por um lado, a investida refletia uma maior determinação por parte do Ocidente em intervir em outras regiões do mundo em nome da guerra ao terror, por outro, sinalizava também a disposição do Ocidente de driblar as normas e os mecanismos da ONU.

Assim como o terrorismo, o tema da ajuda humanitária ganhou peso progressivamente, misturando-se à agenda da segurança. A ONU assumira maior responsabilidade de prover assistência humanitária a partir da Resolução 688 do Conselho de Segurança, de abril de 1991, referente à Guerra do Golfo e com o intuito de proteger a população curda no norte do Iraque. Tal missão – refletindo uma nova preocupação com questões de justiça para indivíduos e grupos sociais – foi sendo invocada cada vez mais de forma a legitimar as intervenções militares⁵¹.

Os bombardeios aéreos no Kosovo, lançados pela OTAN entre março e junho de 1999 à revelia do Conselho de Segurança, representaram uma virada na lógica por trás das intervenções multilaterais, pois as justificativas oferecidas para a operação incluíam um claro componente humanitário⁵².

Ao mesmo tempo, a falta de aprovação do Conselho de Segurança como base jurídica para a intervenção tornou a operação o caso mais controverso de intervenção militar desde o fim da Guerra Fria. De uma maneira geral,

⁵¹ DUFFIELD, M. *Development, Security and unending War*. London: Polity, 2007.

⁵² WHEELER, N. J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

a operação produziu novas incertezas acerca da efetividade da ONU no campo da segurança internacional.

Tal incerteza é, pelo menos em parte, produto de tendências paradoxais na frequência e intensidade dos conflitos internacionais: por um lado, as guerras interestatais diminuíram consideravelmente no pós-Guerra Fria⁵³, por outro os focos de violência intraestatal vêm se alastrando de forma vertiginosa e com novos níveis de complexidade. Em 2003, devido à necessidade cada vez mais evidente de se reformar os principais mecanismos de segurança da ONU, o então Secretário-Geral Kofi Annan alertou que a ONU se encontrava em uma “encruzilhada”⁵⁴. Annan nomeou então um Painel de Alto Nível encarregado de identificar as principais ameaças à paz e segurança internacionais e de apontar caminhos para o fortalecimento da arquitetura.

As recomendações do painel, apresentadas em 2004, são consideradas por muitos analistas como as propostas de reforma mais ambiciosas desde a fundação da ONU em 1945. O painel chamou atenção para a natureza interconectada das ameaças de segurança e reforçou a necessidade de se fortalecer os laços entre segurança, desenvolvimento, e direitos humanos. De maneira a facilitar as intervenções em Estados enfraquecidos, as recomendações do painel se distanciam da importância que a ONU historicamente havia dado ao princípio do não intervencionismo.

Em outras áreas, a iniciativa produziu resultados menos expressivos. Em primeiro lugar, surgiam novas controvérsias acerca do tema da intervenção humanitária. Desde

⁵³ Cf., por exemplo, o *Human Security Report* de 2006.

⁵⁴ Cf. Addressing Assembly, Annan warns UN at crossroads over issue of unilateral action: < www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=8330&Cr=general&Cr1=assembly#.VQbcZkaDp3M>

a década de 2000, os debates sobre a dimensão humanitária das intervenções se acirravam. No documento final da Cúpula Mundial de 2005⁵⁵, a Assembleia Geral afirmava que, em casos onde autoridades nacionais não conseguissem proteger suas populações do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade e esgotadas as medidas pacíficas, a comunidade internacional deveria agir por meio do Conselho de Segurança conforme o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas⁵⁶.

A partir da falta de efetividade da ONU perante crises como os de Ruanda e da Iugoslávia, surgiu a norma da *Responsabilidade de Proteger* (conhecido em inglês pela sigla R2P), de acordo com a qual a soberania não é um direito absoluto dos Estados; pelo contrário, o princípio afirma que os Estados abrem mão da sua soberania quando deixam de proteger suas populações dos crimes contra a humanidade. O conceito foi endossado pela Assembleia Geral em 2005 e aprovado unanimemente pelo Conselho de Segurança em 2006 (Resolução 1674).

O R2P baseia-se em três pilares. O primeiro identifica o Estado como o principal portador da responsabilidade de proteger as populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade.

O segundo sublinha o papel da comunidade internacional em prestar cooperação e assistência de forma que os Estados desenvolvam as capacidades locais que permitirão o cumprimento dessa responsabilidade.

O terceiro se aplica a circunstâncias excepcionais e apenas quando as medidas previstas no primeiro e segun-

⁵⁵ Cf. <www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>.

⁵⁶ Carta das Nações Unidas: <www.un.org/aboutun/charter/>.

do pilares falham, ele permite à comunidade internacional recorrer à ação coletiva, de acordo com as normas e procedimentos estabelecidos pela ONU, considerando o uso da força como último recurso.

A norma do R2P tem sido objeto de certa controvérsia. Alguns governos se distanciaram da proposta, argumentando que não endossaram a ideia em 2005, comprometendo-se apenas a discutir o conceito. Alguns críticos veem o R2P como uma espécie de “cavalo de Troia”⁵⁷, interpretando a norma como passível de ser usada de forma de legitimar as intervenções unilaterais, sobretudo quando o R2P é usado para justificar o uso da força ao invés de reformular o conceito de intervenção humanitária. Em 2012, o Brasil – cujas críticas ao R2P se concentram no terceiro pilar – propôs o conceito de *Responsabilidade ao Proteger* (*Responsibility while Protecting* - *RwP*) como uma forma de assegurar critérios mais claros e maior responsabilidade (*accountability*) por parte da ONU⁵⁸. No entanto, o governo brasileiro não investiu adequadamente de forma a avançar a discussão⁵⁹. A falta de respaldo político, inclusive por parte do governo brasileiro, contribuiu para que a proposta acabasse perdendo fôlego.

Em segundo lugar, apesar de o Secretário-Geral ter aberto uma janela de oportunidade para reforma do Conselho de Segurança, os resultados ficaram aquém das expec-

⁵⁷ Cf. BELLAMY, A. The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention. *International Affairs*, v. 84, n. 4, 2008, 615-639.

⁵⁸ STUENKEL, O.; TOURINHO, M. Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect. *Conflict, Security & Development*, v. 14, n. 4, 2014, 379-402.

⁵⁹ Cf. BENNER, T. Brazil as a norm entrepreneur: Responsibility While Protecting. *Global Public Policy Initiative Working Paper*, 2014.

tativas de muitos países – sobretudo aqueles que criticam a falta de representatividade de um órgão que ainda reflete a distribuição de poder do pós-Guerra. No novo milênio, os países em desenvolvimento, e sobretudo as ditas potências emergentes, passaram a demandar uma arquitetura mais representativa, argumentando também que a configuração anacrônica do Conselho compromete a efetividade das suas reações aos conflitos contemporâneos. Em que pese a percepção de uma janela de oportunidade, as dificuldades em se chegar a um acordo sobre como reformar o Conselho impediram quaisquer avanços significativos.

Em outras áreas, alterações à abordagem da ONU na área de segurança têm produzido resultados variáveis. Em 2000, a Resolução 1325 do Conselho de Segurança reconheceu a importância da promoção da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres para a paz e o desenvolvimento e exortou os Estados membros a adotarem uma série de medidas.

A resolução fez uma série de recomendações tais como o aumento da participação feminina em processos decisórios e nas negociações de paz; a proteção dos direitos humanos das mulheres; e a inclusão de uma perspectiva de gênero nos esforços voltados para as operações de paz e consolidação da paz⁶⁰. Em relação às duas principais áreas de ação – lidar com a violência sexual nos conflitos armados e aumentar a participação das mu-

⁶⁰ INTER-AGENCY NETWORK ON WOMEN AND GENDER EQUALITY. National Implementation of Security Council Resolution 1325 (2000): <www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/national_level_impl.html>.

lheres em processos de paz e instituições políticas, relatórios da própria ONU, emitidos em 2012 e 2013, apontam alguns avanços na participação política das mulheres em Estados-membro e na atenção dada às questões de gênero em iniciativas da ONU.

Por outro lado, as avaliações também constataram ganhos mínimos ou nulos em áreas tais como a participação feminina em instituições do setor de segurança e em processos de negociação de paz⁶¹. Críticas feministas trabalhando na área de segurança internacional argumentam que não basta aumentar a participação de mulheres ou injetar uma “perspectiva feminina” em tais questões, sendo necessário o repensar de conceitos-chave das relações internacionais, assim como – mais especificamente – da segurança internacional⁶².

4. Principais mecanismos do Sistema ONU para a prevenção e a resolução de conflitos

Para lidar com uma situação de potencial violência ou conflito, existe um consenso entre acadêmicos e tomadores de decisão em torno da utilização de pelo menos duas estratégias de prevenção: a estrutural e a operacional⁶³.

⁶¹ UNITED NATIONS. *Ten-year Impact Study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping: Final Report to the United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support*, 2010.

⁶² TICKNER, J. A. *Feminism and Security In: Id. Gender in International Relations: Perspectives on Achieving Global Security*. New York: Columbia University Press, p. 1-25, 1992.

⁶³ Cf. o relatório da *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict* (1997).

A primeira diz respeito a atividades mais profundas, de médio e/ou longo prazo, que visam a trabalhar com as causas efetivas dos conflitos. Exemplos incluem a implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social e a elaboração de programas de inclusão política e social, sobretudo para os grupos mais vulneráveis e mais voltados a recorrer à violência, entre outros.

A prevenção operacional, por sua vez, está mais relacionada com a prevenção no curto prazo, a ação imediata, quando os sinais de alerta já indicaram que, se nada for feito, são altas as chances de a violência armada ocorrer. Tem como exemplos a criação de comissões bilaterais de inquérito, o desdobramento preventivo de tropas e as tentativas de levar as partes à mesa de negociações.

No âmbito da ONU, foi o Secretariado o primeiro órgão a falar sobre prevenção, na década de 1960. Desde então, quatro secretários-gerais se envolveram com a consolidação do conceito, cada um nos limites de seu tempo: Dag Hammarskjöld (1953-1961), Boutros Boutros-Ghali (1992-1996), Kofi Annan (1997-2006) e Ban Ki-Moon (2007-presente). A retórica sobre a prevenção também alcançou a AG e o CS, além de alguns programas e agências, como o Banco Mundial, Organização Mundial da Saúde, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Departamento para Assuntos de Desarmamento, UNESCO, a ONU Mulheres, entre outros.

Apesar dos esforços e da criação de novas estruturas dentro das agências e dos programas, a estagnação do conceito aos canais tradicionais da diplomacia (governos) junto com a fragmentação temática da ONU são dois dos principais desafios à implementação de técnicas sustentáveis de prevenção.

Quando a prevenção falha e a situação caminha para a fase da violência armada, existem, *a grosso modo*, duas abordagens: (1) administração ou gerenciamento do conflito; e (2) a resolução *stricto sensu* do conflito. O gerenciamento de um conflito tem relação com a mudança do comportamento das partes, de maneira que o nível de violência seja reduzido ou terminado. O sucesso é geralmente caracterizado pela obtenção do cessar-fogo, ainda que com pequenas violações, junto com o início ou a retomada das negociações⁶⁴.

Ações de monitoramento podem ser implementadas logo depois, mas a situação não será necessariamente sustentável uma vez que se trata de uma “paz negativa”⁶⁵, que se define como a mera “ausência de guerra”. A resolução de um conflito, por sua vez, é mais ampla do que a simples “ausência de guerra”⁶⁶, pois envolve uma mudança real na política dos combatentes, muitas vezes abrangendo não apenas o comportamento, mas também alguma mudança de percepção em relação a identidades e interesses. Trabalha-se, com isso, na construção de “paz positiva”, sustentável por definição.

O Sistema ONU dispõe de uma série de mecanismos para lidar com essas situações, elencados nos Capítulos VI, VII e VIII da Carta.

⁶⁴ BERCOVITCH, J.; Diehl, P.; GOERTZ, G. Management and Termination of Protracted Interstate Conflicts - Conceptual and Empirical Considerations. *Millennium - Journal of International Studies*, v. 26, 1997, p. 756.

⁶⁵ GALTUNG, J. An Editorial. *Journal of Peace Research*, v 1, n. 1, 1964, p.1-4.

⁶⁶ WALLENSTEEN, P. *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*. Los Angeles: Sage, 2002. p. 10.

Os métodos pacíficos de solução de controvérsias costumam ser divididos em três categorias⁶⁷: (a) meios diplomáticos, que incluem negociação, inquérito, conciliação e facilitação (ou bons ofícios); (b) meios políticos, que são aplicados pelos diferentes órgãos executivos do sistema de paz e segurança internacional, como o CS ou o Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA); e (c) meios judiciais ou legais, que implicam no recurso das partes a um terceiro que emana uma decisão de cumprimento obrigatório, a exemplo da arbitragem e dos tribunais internacionais.

Há também uma série de instrumentos não previstos na Carta das Nações Unidas, mas plenamente fundamentados pela práxis, sendo o principal deles as operações de paz.

4.1 Operações de paz da ONU

As operações de paz congregam tanto elementos da prevenção como vários dos métodos pacíficos de resolução de conflitos. É por essa razão que Dag Hammarskjöld dizia que elas estariam previstas no “Capítulo VI e 1/2”, uma vez que não têm previsão na Carta e que, ao mesmo tempo, carregam elementos dos Capítulos VI e VII deste documento⁶⁸.

Suas origens encontram-se na Liga das Nações, quando foram desdobradas as primeiras missões supervisionadas por uma organização internacional. Na época, o objetivo das tropas consistia na atuação como força neutra que

⁶⁷ Cf., por exemplo, os clássicos REZEK, J.F. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 330; e MELLO, C. *Curso de Direito Internacional Público*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 1142.

⁶⁸ O Capítulo VI trata de soluções pacíficas de controvérsias e o Capítulo VII versa sobre a ameaça à paz, a ruptura da paz e os atos de agressão.

se colocava fisicamente entre as partes de um conflito. No âmbito da ONU, a primeira missão foi de caráter individual, desdobrada no Oriente Médio em 1948⁶⁹.

A primeira missão com tropas foi enviada em 1956 para lidar com a crise no Suez.

Ao todo, o Conselho de Segurança já aprovou 69 missões de paz e, hoje, são 16 as missões em andamento, com cerca de 123 mil profissionais engajados (militares, policiais e civis), provenientes de 128 países⁷⁰.

Independente da natureza, da área de desdobramento ou do mandato específico que precisem cumprir, três princípios básicos tentam garantir, há décadas, a aprovação e a efetiva implementação das missões da paz: consentimento, imparcialidade e não-uso da força, a não ser para defesa própria e em defesa do mandato⁷¹. Esses princípios são importantes não apenas para o cumprimento do mandato, mas também para proteger a integridade física dos profissionais que são desdobrados no terreno, de maneira que não se tornem alvos. Não impedem, porém, eventuais ataques a civis, policiais ou militares que estejam atuando sob a bandeira da ONU, principalmente no momento atual, em que o grau de complexidade dos conflitos dificulta a atuação isenta da ONU, e nas missões com mandatos de proteger civis, que levam a ONU a atuar de maneira mais robusta e desafiam, a todo momento, o respeito aos três princípios.

⁶⁹ United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO): <www.un.org/en/peacekeeping/missions/untso/background.shtml>.

⁷⁰ CF. UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. Peacekeeping factsheet: <www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

⁷¹ CF. UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. Principles of UN peacekeeping: <www.un.org/en/peacekeeping/operations/principles.shtml#noforce>.

A literatura costuma classificar a história das operações de paz em “gerações”. Embora não seja possível generalizar, porque o termo refere-se a períodos da história e a tendências das operações, trata-se de nome útil para classificá-las, ainda que minimamente, e entender a sua evolução.

Há pelo menos quatro gerações: a primeira inclui as missões tradicionais, nas quais os militares desdobrados se posicionavam, fisicamente, entre as partes combatentes (atores estatais) e ali observavam o cumprimento do cessar-fogo e garantiam a simples ausência de guerra. A segunda teve início na década de 1990, quando se compreendeu que os militares, sozinhos, não podiam responder a todos os desafios de segurança e precisavam contar com o apoio, na equipe das missões, de policiais e especialistas civis. São as missões multidimensionais e trabalham pela manutenção e consolidação da paz (*peacekeeping* e *peacebuilding*). A terceira geração inclui o uso mais robusto da força, com mandatos que buscam a imposição da paz (*peace enforcement*). A quarta geração engloba as chamadas “administrações provisórias” de Estados-membros cujo governo se submete, por um período, à tutela da ONU⁷² (*peacebuilding*).

Merece destaque o fato de a ONU, tal como a Liga, não dispor de forças armadas própria, nem de um corpo de policiais ou especialistas civis que possa ser enviado aos locais de maior necessidade, para lidar com crises ou conflitos internacionais. Ou seja, a Organização depende da voluntariedade e do interesse dos Estados-membros. Ao assinar a Carta, os membros se comprometem a apoiar as missões de paz por meio da disponibilização de seus

⁷² O exemplo mais recente ocorreu no Timor Leste na virada do século, com uma missão da ONU liderada pelo brasileiro Sergio Vieira de Mello.

nacionais (fardados ou não), equipamentos e recursos financeiros para viabilizar os mandatos aprovados pelo Conselho de Segurança. No momento em que uma missão é negociada e/ou quando tem seu mandato aprovado pelo CS, o Secretariado dá início ao processo de angariar recursos humanos a partir de acordos pré-selados ou novas propostas dos membros, de acordo com seus interesses.

Em fevereiro de 2015, há 92.396 militares, 12.532 policiais e 17.087 especialistas civis desdobrados no terreno, todos trabalhando sob a bandeira da ONU⁷³. Entre os militares, apenas 3,03% são mulheres, enquanto que as policiais femininas representam 10% do total de policiais da ONU⁷⁴. Vale acrescentar que os dez maiores contribuintes de tropas e policiais disponibilizam, juntos, 53,83% do total de uniformizados da ONU e correspondem aos seguintes países: Bangladesh (9,00%), Paquistão (8,08%), Índia (7,74%), Etió-

⁷³ Para o detalhamento por país, cf. CF. UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. Monthly Summary of Contributions (28 Feb 2015): <www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/feb15_1.pdf>. Para o número de civis, a fonte é CF. UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. Peacekeeping Factsheet: <www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>.

⁷⁴ Entre os militares, há 4,23% de mulheres em missões individuais (*experts on mission*) e 3,01% em missões coletivas (tropas). Entre os policiais, há 18% de mulheres em missões individuais e 6,24% em missões coletivas (*formed police units*). Foi a partir de 2005 que a ONU começou a incluir a categoria gênero no detalhamento das estatísticas. Cf. CF. UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. Gender Statistics by Mission (Fev.2015): <www.un.org/en/peacekeeping/contributors/gender/2015gender/feb15.pdf> e também UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. Statistical Report on Female Military and Police Personnel in UN Peacekeeping Operations Prepared for the 10th Anniversary of the SCR 1325: <www.un.org/en/peacekeeping/documents/gender_scrs1325_chart.pdf>.

pia (7,49%), Ruanda (5,39%), Nepal (4,86%), Senegal (2,93%), Gana (2,87%), Nigéria (2,82%) e Egito (2,55%)⁷⁵.

No que se refere ao financiamento das operações de paz, existe um sistema específico para a arrecadação e o gerenciamento dos fundos, administrado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO). Em 2015, são cerca de USD 7 bilhões de dólares (anuais), provenientes de contribuições obrigatórias dos Estados-membros e destinados exclusivamente às operações de paz⁷⁶.

Existe uma complexa equação, renovada a cada três anos, que determina no âmbito da Assembleia Geral a escala das contribuições ao orçamento de operações de paz. Os países de menor desenvolvimento relativo pagam uma porcentagem simbólica, enquanto que os cinco permanentes, por autorizarem os mandatos, pagam uma taxa extra em cima do valor que lhes seria originalmente determinado pela equação. Hoje, os 10 maiores contribuintes para o orçamento das operações de paz disponibilizam, juntos, cerca de 2/3 do total (73,8%) e são: Estados Unidos (28,38%), Japão (10,83%), França (7,22%), Alemanha (7,14%), Reino Unido (6,68%), China (6,64%), Itália (4,45%), Rússia (3,15%), Canadá (2,98%) e Espanha (2,97%)⁷⁷.

⁷⁵ UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations: <www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/feb15_2.pdf>.

⁷⁶ Este foi o orçamento aprovado para o período entre 01/06/2015 e 30/06/2015, ou seja, 12 meses, por meio da Resolução da Assembleia Geral A/C.5/69/17 (14/01/2015). Disponível em: <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/C.5/69/17>.

⁷⁷ UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. Financing Peacekeeping: <www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>.

É importante ressaltar a diferença entre o grupo de países que contribuem para o orçamento e os que contribuem com tropas. A divisão de trabalho ocorreu informalmente, sobretudo a partir da década de 1990, quando os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental deixaram de enviar tropas ao terreno, a missões da ONU, em função do fracasso na Somália (1992), Ruanda (1994) e Srebrenica (1995). Hoje, os países mais ricos, mais os cinco permanentes, são os que mais pagam pelo orçamento das operações de paz.

Não se trata de uma escolha aleatória – como mencionado, a AG define as cotas que cada Estado-membro deve pagar. A consequência direta é que são esses os países que definem as regras do jogo em relação a todo mandato aprovado pelo CS. Mas são os países do Sul Global, em geral os mais pobres, que efetivamente desdobram tropas para o terreno. Neste caso, a atividade é voluntária e muitos Estados o fazem em função do reembolso que a ONU paga por cada soldado e equipamento desdobrado em suas missões.

Na prática, e considerando os riscos cada vez mais altos das missões atuais (2/3 dos peacekeepers estão desdobrados, hoje, em áreas de alto risco), somente os países em desenvolvimento têm se disposto a pagar este preço. E, no entanto, não têm necessariamente voz no processo de negociação das missões ao terreno, como mencionado na Seção 2 deste capítulo.

Em função desta e de outras dificuldades, decorrentes da evolução natural de qualquer processo social, a ONU tem passado por uma série de reformas relevantes.

Em 2015 existem expectativas de que as grandes reformas, hoje travadas por questões políticas, possam avançar de alguma forma.

A reforma da estrutura das operações de paz não é exceção. Nas últimas três décadas, houve dois grandes processos que culminaram em documentos com pensa-

mentos inovadores dentro da ONU, ambos nascidos por iniciativa do Secretariado: a Agenda para a Paz (1992) e o Relatório Brahimi (2000).

O mesmo possivelmente ocorrerá até o fim de 2015, quando um grupo de especialistas de alto nível apresentará ao Secretariado e este, à Assembleia Geral novas ideias sobre os desafios, as oportunidades e as possíveis recomendações às operações de paz contemporâneas⁷⁸.

4.2 Outros mecanismos relevantes

Além das operações de paz, o Sistema ONU dispõe de outros mecanismos que também trabalham com elementos de paz e segurança a médio e longo prazo. Entre eles, merecem destaque as missões políticas especiais e atividades de consolidação da paz.

As missões políticas especiais são um instrumento indispensável à sustentabilidade da paz e da segurança internacional. Têm por objetivo reforçar, com o governo e a sociedade local, atividades voltadas para a prevenção de conflitos e para reconstrução pós-conflito. Também são coordenadas pelo Secretariado, mais especificamente pelo Departamento de Assuntos Políticos (DPA, sigla em inglês)⁷⁹. Hoje, são 11 missões políticas e de consolidação da paz em andamento na África, Oriente Médio e Ásia Central⁸⁰.

⁷⁸ Cf. "Secretary-General's statement on appointment of High-Level Independent Panel on Peace Operations", <www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8151>.

⁷⁹ Todas, exceto a Missão da ONU para a Assistência do Afeganistão (UNAMA), que é coordenada pelo DPKO.

⁸⁰ A lista de missões ativas está disponível em: UNITED NATIONS, DEPARTMENT OF PUBLIC AFFAIRS. Field Operations and Good Offices Missions: <www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/field_operations>.

Diferente das missões de manutenção da paz, que têm um fundo específico, as missões políticas são financiadas a partir do orçamento regular da ONU. Isso significa que tais missões devem compartilhar os poucos recursos – o orçamento para o biênio 2014-2015 é de USD 5.5 bilhões⁸¹ – com uma série de outras atividades do Sistema ONU, incluindo a manutenção da estrutura da Corte Internacional de Justiça, pagamento de salários e viagens de funcionários, logística de reuniões e conferências, entre outros⁸². Além disso, outro desafio está na própria definição das prioridades de hoje. Apesar do discurso que insinua justamente o contrário, as prioridades e as narrativas atuais privilegiam a resolução imediata e de curto-prazo dos conflitos, em detrimento de soluções mais duradouras – isto fica patente na análise da própria distribuição de recursos financeiros dentro do Sistema.

Há também atividades de consolidação da paz no âmbito da Comissão de Consolidação da Paz (CCP), fomentada pela Assembleia Geral e efetivamente criada pelo Conselho de Segurança em 2005/2006⁸³. O grande objetivo desta instituição é congregar recursos e atores em torno de uma única causa, a de assistir países nas tarefas de negociação da paz, recuperação e reconstrução pós-conflito e desenvolvimento socioeconômico. Apesar das dificuldades políticas

⁸¹ Este orçamento foi aprovado para o período de 01/01/2015 a 31/12/2015, ou seja, 24 meses, por meio da Resolução da Assembleia Geral 68/248 A (27/12/2013). Disponível em: <www.un.org/en/ga/fifth/68/assessment68.shtml>.

⁸² A distribuição dos recursos para o biênio 2014-2015 está disponível em: <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/6/Add.1>.

⁸³ Cf. Peacebuilding Commission (PBC): <www.un.org/en/peacebuilding/>.

e das limitações orçamentárias, seis Estados-membros hoje recebem o apoio direto da CCP: Burundi, Serra Leoa, Guiné, Guiné Bissau, Libéria e República Centro-Africana.

Conclusão

Ao longo dos seus pouco mais de 70 anos de existência e para não perder a credibilidade e a autoridade no sistema internacional, sobretudo na área de segurança, a ONU se vê em uma constante situação de mudança e adaptação, sendo obrigada a reformar ou criar mecanismos para se manter ativa e relevante.

As potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial – hoje representadas por EUA, China, França, Reino Unido e Rússia – ainda exercem grande influência no desenho e na implementação de mecanismos de segurança do Sistema ONU. Seu poder geopolítico encontra-se materializado no Conselho de Segurança que, por definição legal, é o principal responsável por manter a paz e a segurança e também a estabilidade da ordem internacional. Assim, questões tradicionais e estratégicas de paz e segurança continuam a girar em torno do Conselho, ainda que contem também com a participação (não tão significativa) do Secretariado.

No entanto, com o passar dos anos, questões mais amplas e assuntos considerados *softs*, incluindo mas não se limitando a prevenção de conflitos/violência, refugiados e gênero, têm sido cada vez mais abraçados por instituições do Sistema que antes só trabalhavam com desenvolvimento, a exemplo do Banco Mundial e da Organização Mundial da Saúde. Como consequência, enfatizam, em 2015, uma visão mais abrangente de segurança – iniciada

na década de 1990 – e reforçam, apesar dos desafios ainda existentes, que todo o Sistema ONU se mantém relevante e atual para a prevenção e a resolução da grande maioria dos conflitos e das desavenças na área de segurança.

Referências

AYOGB, M. Regional Security and the Third World. In: AYOGB, Mohammed (Ed). *Regional Security in the Third World*. London: Croom Helm, 1986.

BANCO MUNDIAL *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, 2011.

BELLAMY, A. The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention. *International Affairs*, v. 84, n. 4, p. 615-639, 2008.

BENNER, T. Brazil as a norm entrepreneur: Responsibility While Protecting. *Global Public Policy Initiative Working Paper*, 2014.

BERCOVITCH, J.; Diehl, P.; GOERTZ, G. Management and Termination of Protracted Interstate Conflicts - Conceptual and Empirical Considerations. *Millennium - Journal of International Studies*, v. 26, p. 751-769, 1997.

BUZAN, B. Regional Security. *Arbejdspapirer*, n. 28, 1989.

_____. The National Security Problem in International Relations. In: Id. *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. London: Harvester Wheatsheaf. p. 1-34. 1991.

DUFFIELD, M. *Development, Security and unending War*. London: Polity, 2007.

GALTUNG, J. An Editorial. *Journal of Peace Research*, v. 1, n. 1, p.1-4, 1964.

MATTHEWS, J. T. Redefining Security. *Foreign Affairs*, v. 68, n. 2, p. 162-77, 1989.

MELLO, C. *Curso de Direito Internacional Público*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 1994.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. World report on violence and health, 2002.

PEDERSEN, S. *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

REZEK, J. F. *Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2002.

ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. (Eds.). Introduction: The UN's Roles in a Divided World. In: Id. *United Nations - Divided World: The UN's Roles in International Relations*. 2. ed. Oxford: Clarendon, 1993.

SKJELSBÆK, K. The UN Secretary-General and the Mediation of International Disputes. *Journal of Peace Research*, v. 28, p. 99-115, Fev. 1991.

STUENKEL, O.; TOURINHO, M. Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect. *Conflict, Security & Development*, v. 14, n. 4, p. 379-402, 2014.

TICKNER, J. A. Feminism and Security. In: Id. *Gender in International Relations: Perspectives on Achieving Global Security*. New York: Columbia University Press. p. 1-25. 1992.

ULLMAN, R. Redefining Security. *International Security*, v. 8, n. 1, p. 129-53, 1983.

UNITED NATIONS. *Ten-year Impact Study on Implementation of UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security in Peacekeeping: Final Report to the United Nations Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support*, 2010.

WALLENSTEEN, P. *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*. Los Angeles: Sage, 2002.

WEISS, T. *Thinking about Global Governance: Why People and Ideas Matter*. London: Routledge, 2011.

WEISS, T.; FORSYTHE, D.; COATE, R. The Reality of UN Security Efforts During the Cold War. In: WEISS, T.; FORSYTHE, D.; COATE, R.; PEASE, K.K. *The United Nations and Changing World Politics*. Boulder: Westview, 1994.

WHEELER, N. J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WOLFERS, A. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1962.

ZISSIS, C.; LAUREN V. *The Role of the UN Secretary-General. Council on Foreign Relations*, 2011.

A Responsabilidade de Proteger (R2P) e a ONU

Larissa Ramina*
Bruna Nowak**

Introdução

O presente capítulo tem como objetivo o estudo de uma das pretensas soluções apresentadas para combater as violações de direitos humanos inerentes aos conflitos armados: a Responsabilidade de Proteger. Diante do fracasso e das polêmicas que sucederam as intervenções humanitárias intentadas a partir da década de 90, os Estados e a Organização das Nações Unidas (ONU) sentiram-se pressionados a reagir, o que levou à formulação do conceito.

Serão referidos os antecedentes da Responsabilidade de Proteger, com o intuito de se demonstrar o que engendrou sua criação. Assim, para a compreensão das intervenções humanitárias, expor-se-á a reação do Direito Internacional ao fenômeno e as tentativas de justificá-lo, baseando-se em princípios clássicos desta seara jurídica, como a proibição do uso da força e a não-intervenção.

Em seguida, será feita análise sobre a Responsabilidade de Proteger. Na primeira parte, será exposto detalhadamente o relatório da *International Commission on In-*

* Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Professora de Direito Internacional Público da Universidade Federal do Paraná. Professora do Programa de Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia da UniBrasil.

** Graduada em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Aluna Especial do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Membro do Núcleo de Estudos em Tribunais Internacionais da Universidade de São Paulo (NETI-USP).

tervention and State Sovereignty, de 2001, elaborado por um grupo de Estados em resposta à necessidade de superação de crises humanitárias como as em Ruanda e Srebrenica.

Posteriormente, comentar-se-á a adoção do conceito pelas Nações Unidas, em 2005, mostrando-se as alterações efetuadas na concepção original da Responsabilidade de Proteger, através da análise de resoluções da Assembleia Geral (AG) e do Conselho de Segurança (CS). Por fim, serão apontadas as críticas tecidas pela doutrina ao conceito, comentando-se os casos da Líbia e da Síria e apresentando-se propostas à melhor implementação da Responsabilidade de Proteger, bem como à sua sedimentação teórica.

1. Intervenções humanitárias e a Ordem Internacional

As intervenções humanitárias suscitam uma série de controvérsias nas relações internacionais. Três ideais corolários do Direito Internacional entram em cena quando se fala em tais intervenções: a soberania estatal, o princípio da não intervenção e o princípio da proibição da ameaça ou do uso da força, todos consagrados na Carta das Nações Unidas. Apesar do conceito de responsabilidade de proteger ter como um de seus mecanismos de efetivação – ainda que em *ultima ratio* – o emprego da força armada, a doutrina e a jurisprudência internacionais não são unânimes quanto à legalidade/legitimidade de tais medidas.

De início, impera conceituar intervenção humanitária. O sentido atribuído à expressão não é uníssono entre os internacionalistas, variando o objeto de proteção, a necessidade de aceitação e os legitimados a intervirem. Optou-se por se eleger a definição mais compatível com a proposta do pre-

sente trabalho. Assim, segundo Thomas Weiss, a intervenção humanitária corresponde à adoção de “medidas coercitivas por forças militares externas para assegurar o acesso a civis ou a proteção de direitos, sem o consentimento das autoridades políticas locais”¹. Ainda que o autor não restrinja o protagonista das intervenções na figura de um Estado, é importante frisar que grupos de Estados ou organizações internacionais² também podem encabeçar intervenções.

Importante distinguir do conceito de intervenção humanitária a intervenção de humanidade e o direito de assistência humanitária. As intervenções de humanidade são ações armadas que visam à proteção ou de cidadãos do Estado interventor que se encontram no Estado em cujo território se sucede a intervenção, ou de nacionais do Estado em que ocorre a intervenção. Geralmente, são unilaterais e se limitam ao tempo necessário ao resgate das vítimas de crises humanitárias³.

Já a assistência humanitária é regida pelo Direito Internacional Humanitário e requer o consentimento das partes envolvidas no conflito⁴. É praticada por organizações não-governamentais, com destaque para a Cruz Vermelha, cuja atuação é pautada na neutralidade e imparcial-

¹ Cf.: “*coercive measures by outside military forces to ensure access to civilians or the protection of rights without the consent of local political authorities*”. WEISS, Thomas G. apud BIERRENBACH, Ana Maria. *O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 53. (tradução livre)

² O exemplo mais emblemático é a intervenção da OTAN em Kosovo, intentada em 1999.

³ RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária: A Guerra em Nome dos Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 103.

⁴ *Ibid*, p. 107.

lidade, de modo a não haver apoio nem envolvimento da entidade com as partes do conflito armado.

Ao se falar em intervenção humanitária, o princípio da proibição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais vem à tona. No sistema ONU, tal princípio foi fixado na Carta de São Francisco, em seu artigo 2 (4), o que evidencia a intenção da Organização em proibir todos os conflitos armados, incluindo os atos de agressão:

Artigo 2. A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios: Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a *integridade territorial* ou a *independência política* de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas⁵.

A ONU definiu, através da Resolução 3314, durante sua 29ª AG, em 1974, que agressão é “o uso de força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer outra maneira inconsistente com a Carta das Nações Unidas [...]”⁶.

Apesar desta proibição, a Carta prevê duas hipóteses em que o uso da força é lícito: a) o exercício de legítima

⁵ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Definition of Aggression. Resolution 3314/1974 (XXIX)*, 1974. Disponível em: <[<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX))>. (grifo nosso).

⁶ Ibid

defesa, previsto no artigo 51⁷ e que deve ser comunicado de imediato ao CS; e b) os casos autorizados pelo CS, os quais recaem no Capítulo VII da Carta e visam a combater ações de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Neste caso, a decisão do Conselho que autoriza o emprego da força é obrigatória, de tal modo que os Estados-membros devem reunir recursos e contingentes militares viabilizadores do cumprimento da Resolução⁸ (já que inexistente um exército global). Isso ocorre porque o CS entende haver ameaças à paz e à segurança internacionais. Há a terceira possibilidade de uso da força armada, referente ao direito à autodeterminação dos povos. Embora não prevista explicitamente na Carta das Nações Unidas, a Organização a reconhece e a autoriza.

A partir das permissões concedidas pela ONU de se recorrer à força armada, há a tentativa de incluir as violações massivas de direitos humanos como ameaças à paz e à segurança internacionais. Inexiste consenso sobre esta inclusão.

Como a Carta não autoriza o uso da força para a proteção dos direitos humanos, Gisele Ricobom destaca que

⁷ **Artigo 51:** “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

⁸ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O Direito de Assistência Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 139.

compete ao CS definir discricionariamente quais são as situações de ameaça à paz e à segurança internacionais⁹. Justamente sob este pretexto, o CS justificou suas resoluções da década de 90 que autorizaram uma série de intervenções: apenas relatou que os conflitos armados internos passaram a consistir em ameaças à paz e à segurança¹⁰.

Também há discussão sobre o uso da força, ainda que sem a autorização do CS. Tal circunstância pode ser melhor compreendida com a análise do princípio da não-intervenção, o qual, no âmbito da ONU, está previsto no artigo 2 (7) da Carta constitutiva da Organização:

Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado ou obrigará os Membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do Capítulo VII.

O princípio da não-intervenção engendra discussões sobre o domínio reservado dos Estados. A Carta das Nações Unidas não diz quais matérias são exclusivas da jurisdição interna dos Estados, havendo outros documentos dispondo a esse respeito.

O Instituto de Direito Internacional estipulou, em Resolução de 1954, que o domínio reservado engloba a competência do Estado que não se encontra limitada pelo Direito

⁹ RICOBOM, G. Op. cit., p. 193.

¹⁰ Destacam-se as resoluções 794/92 e 929/94, as quais definiram as crises humanitárias na Somália e em Ruanda, respectivamente, como ameaças à paz e à segurança internacionais.

Internacional¹¹. A Resolução 36/103 da AG¹² conferiu interpretação bastante ampla ao princípio, considerando intervenções as perpetradas através de medidas militares, políticas ou econômicas que confrontem com a soberania estatal.

Questiona-se se assuntos referentes aos direitos humanos estariam limitados à jurisdição interna dos Estados. Para Alberto do Amaral Junior, existem alguns tratados que compõem o núcleo da proteção destes direitos e que, por isso, adquiriram o *status* de costume internacional. Logo, deixaram de integrar apenas a jurisdição estatal interna, sendo que a violação desses direitos viabiliza intervenções humanitárias¹³.

Em contrapartida, Gisele Ricobom aduz que a proteção dos direitos humanos e do direito humanitário não justifica intervenções. Para a autora, a crescente produção de tratados sobre direitos fundamentais em nenhum momento pretende fazer do uso da força um meio para a efetivação dessas garantias, ao menos no que tange às intervenções unilaterais. Quanto ao sistema de segurança coletiva, entende ser este debate desnecessário, porque a mera configuração de um conflito armado já é enquadrado pelo CS como ameaça à paz e à segurança internacionais¹⁴.

Os princípios da proibição da ameaça ou uso da força e da não-intervenção ainda são obstáculos a uma conclusão

¹¹ INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. *La détermination du domaine réservé et ses effets*. Session d'Aix-en-Provence, 1954. Disponível em: <http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1954_aix_01_fr.pdf>.

¹² ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 36/103. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?ssymbol=A/RES/36/103&Lang=E&Area=RESOLUTION>.

¹³ AMARAL JÚNIOR, A. Op. cit., p. 178-179.

¹⁴ RICOBOM, G. Op. cit., p. 200.

sobre as intervenções para fins humanitários. Mario Bettati procura demonstrar que estes princípios ganharam contornos novos a partir da segunda metade do Século XX, principalmente por causa da proteção dos direitos humanos¹⁵. Nesta seara, Maria Assunção do Vale Pereira propõe que a intervenção humanitária seja interpretada a partir do desenvolvimento, temporalmente marcado, do uso da força, da não-intervenção e dos direitos humanos¹⁶.

A falta de consenso do uso da força para fins humanitários demonstra que, no mais das vezes, o recurso às intervenções fica a cargo da conveniência e dos interesses dos Estados, e da própria ONU, os quais decidem pela a) legalidade e b) legitimidade dessas ações. A Responsabilidade de Proteger foi desenvolvida justamente para superar a falta de legalidade/legitimidade das intervenções. Cumpre analisar a que este conceito tem se prestado.

2. O conceito de responsabilidade de proteger

O conceito de Responsabilidade de Proteger emergiu de um contexto em que faltavam respostas precisas às crises humanitárias. Como se sabe, o objetivo principal da criação da ONU foi a garantia da paz e da segurança internacionais, protegendo-se a independência e a integridade territorial dos Estados, com o intuito de se evitar a eclosão de um novo conflito interestatal nas proporções da Primeira e da Segunda Guerras Mundiais. Contudo, a partir da década de 90, os conflitos passaram a ser, em sua

¹⁵ Ibid, p. 98.

¹⁶ PEREIRA, Maria de Assunção do Vale. *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009. p. 82.

maioria, internos¹⁷, ao invés de internacionais. Por este motivo, a comunidade internacional teve (e ainda tem) bastante dificuldade em lidar com a racionalidade dos conflitos armados de caráter interno.

O histórico de autorização do uso da força pela ONU para fins humanitários remonta à década de 60. A primeira vez em que ocorreu foi na operação de paz no Congo, em 1961, através da Resolução 169 do CS¹⁸. Foi durante o secretariado de Kofi Annan (1997-2006) que se intensificou o clamor por mudanças nas intervenções humanitárias. Temendo novos massacres aos moldes de Ruanda (1994) e Srebrenica (1995), Annan redigiu, em 2000, um relatório intitulado *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, no qual afirmou que nem princípios mais fundamentais como o da soberania poderiam servir de escudo para crimes contra os direitos humanos, destacando o papel das intervenções como último recurso nos casos de atrocidades em massa¹⁹.

Diante dos apontamentos tecidos por Kofi Annan e da necessidade de modificações no quadro das intervenções, o governo canadense, ao lado de *commissioners* de mais dez países²⁰, criou a *International Commission on Intervention*

¹⁷ Sobre a aplicação das normas do Direito Internacional Humanitário também nos conflitos internos, há a previsão do artigo 3º comum às Convenções de Genebra: “No caso de conflito armado que não apresente um carácter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes contratantes, cada uma das Partes no conflito será obrigada aplicar, pelo menos, as seguintes disposições [...]”.

¹⁸ BIERRENBACH, A. M. Op. cit., p. 118.

¹⁹ ANNAN, Kofi A. *We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nations, 2000. p. 48. Disponível em: <www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf>.

²⁰ Integraram a Comissão delegados dos seguintes países: África do Sul, Alemanha, Argélia, Austrália, Canadá, Estados Unidos, Índia, Filipinas, Guatemala, Rússia e Suíça.

and State Sovereignty (ICISS). O trabalho final da Comissão foi reduzido ao relatório “*The Responsibility to Protect*”, divulgado em 2001, que teve como mote estabelecer um consenso sobre questões relacionadas à proteção humanitária em Estados tomados por conflitos e instabilidade²¹.

A *ICISS* pretendeu conciliar o dilema entre as intervenções com propósitos humanitários e a soberania estatal, a fim de obstar novas paralisações nos órgãos de decisão. Para tanto, foram ouvidas populações afetadas, governantes, organizações não-governamentais e membros da sociedade civil²².

A noção de Responsabilidade de Proteger (R2P) foi elaborada com base na ideia de que questões referentes à segurança internacional são indivisíveis, de forma que catástrofes humanitárias ocorridas num determinado canto do globo importam à comunidade internacional como um todo²³. Assim, o ponto de partida da Comissão foi superar uma barreira linguística: ao invés de abordar o “direito de intervir” no território de um Estado, o que por si só já suscita debates entre os que são a favor e os que são contra as intervenções, optou por falar em uma “responsabilidade de proteger” dos Estados²⁴.

A defesa de tal responsabilidade partiu da noção de “soberania como responsabilidade”. Para a *ICISS*, este pre-

²¹ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001. p. VII e VIII. Disponível em: <www.responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.

²² Ibid, p. 02.

²³ Ibid, p. 05.

²⁴ Ibid, p. 11.

ceito vem sendo reconhecido pela prática reiterada dos Estados, e pode ser definido pela responsabilidade tanto interna quanto internacional das autoridades estatais em zelarem pela vida de seus cidadãos. Vem acompanhada da *accountability* ou responsabilidade dos governantes por suas ações ou omissões no que tange à proteção de seus nacionais²⁵.

Da soberania como responsabilidade emanam dois desdobramentos cruciais para a compreensão da R2P. Primeiramente, a responsabilidade primordial pela salvaguarda dos direitos humanos de uma população compete ao Estado em que ela está inserida. Apenas se as ações intentadas por um Estado forem insuficientes, ou se este for omissos, é que a responsabilidade recairá sobre a comunidade internacional²⁶. Em segundo lugar, a Comissão procurou instituir uma nova perspectiva em relação à segurança, focando nas necessidades daqueles que procuram proteção ou assistência, ao invés de se falar em um direito de ingerência por parte do interventor²⁷.

A Comissão reconheceu, nestes termos, que não há um costume internacional propriamente dito, mas que a prática dos Estados, das organizações regionais e do CS permite constatar a existência de um “princípio emergente”²⁸, denominado de Responsabilidade de Proteger. Sustentou a tese de que há uma inclinação favorável às intervenções humanitárias militares tomando como base algumas fontes jurídicas, como as disposições de direitos humanos da Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos

²⁵ Ibid, p. 13.

²⁶ Ibid, p. 17.

²⁷ Ibid, p. 15.

²⁸ Ibid, p. 15.

Humanos, a Convenção de Genocídio e o Estatuto de Roma. Por fim, concluiu que “a Comissão acredita que o forte viés da Carta (da ONU) contrário às intervenções militares não é para ser tido como absoluto quando é necessária uma ação decisiva por razões de proteção humana”²⁹.

A R2P é primariamente do Estado em que os direitos humanos são desrespeitados. Entretanto, o relatório aponta hipóteses de transferência desta responsabilidade à comunidade internacional. Tratam-se dos casos em que os cidadãos de um Estado estão sob ameaça ou são vítimas de atrocidades e o Estado em que se encontram é incapaz ou não está disposto a exercer sua R2P; ou, ainda, situações nas quais o próprio Estado é o perpetrador dos crimes contra os direitos humanos. Também há a extensão da responsabilidade se indivíduos situados fora de um Estado são diretamente afetados pelas violações neste cometidas (como nas grandes ondas de refugiados, por exemplo)³⁰.

Quanto às formas de implementação da R2P, a ICISS estabeleceu três pilares da R2P: a responsabilidade de prevenir, a responsabilidade de reagir e a responsabilidade de reconstruir³¹, os quais devem ser observados tanto pelo Estado individualmente, quanto pela comunidade internacional.

A responsabilidade de prevenir reside no emprego de medidas que inibam a acentuação de instabilidades capazes de engendrar um conflito armado. O relatório da

²⁹ Cf. “[...] *the Commission believes that the Charter’s strong bias against military intervention is not to be regarded as absolute when decisive action is required on human protection grounds*”. INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). Op. cit., p. 16. (tradução livre)

³⁰ Ibid, p. 17.

³¹ Ibid, p. 17.

ICISS ressalta que o objetivo fulcral da prevenção é reduzir ou até mesmo eliminar a necessidade de posterior intervenção humanitária³². Destaca, ainda, que o interesse em reunir esforços de cunho preventivo não se circunscreve à jurisdição de um Estado. O apoio de toda a comunidade internacional é necessário, até mesmo porque, se as medidas profiláticas não surtirem efeitos, as consequências negativas se espalharão internacionalmente.

Mesmo diante de tantas recomendações, a Comissão salienta que o principal óbice à efetivação da responsabilidade de prevenção é a relutância dos Estados em aceitarem medidas preventivas externas, posto que as consideram ingerência³³. Não obstante, a prevenção é necessária inclusive para atingir os objetivos da Carta das Nações Unidas, conforme leitura de seu artigo 55³⁴.

Quando as ações de caráter preventivo são insuficientes, faz-se necessário o emprego de medidas coercitivas, as quais, em últimos casos, podem levar ao recurso à força militar. Trata-se da responsabilidade de reagir, o segundo pilar da R2P.

A responsabilidade de reagir demanda a participação da comunidade internacional na aplicação de medi-

³² *Ibid*, p. 19.

³³ *Ibid*, p. 25.

³⁴ Artigo 54: “Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

das intervencionistas. Isso ocorre porque o Estado não tem condições de proteger por si só seus cidadãos. A ICISS procurou ressaltar que ações militares são defensáveis apenas em cenários de violações maciças de direitos humanos. Devem ser priorizadas medidas coercitivas de cunho político, econômico e judicial³⁵.

O recurso à força armada só pode se dar, portanto, em casos extremos. A Comissão chegou a esta conclusão por meio de consultas aos Estados. O resultado foi no sentido de que existe uma aceitação geral de exceções ao princípio da não-intervenção em situações que “chocam a consciência da humanidade”³⁶ ou que representam perigo à segurança internacional. Deve-se atentar para o fato de que as ressalvas ao princípio da não-intervenção compreendem, portanto, duas hipóteses: uma prevista na Carta das Nações Unidas (ameaça à paz e à segurança internacionais) e a outra que, embora não seja mencionada diretamente, parte da doutrina entende ser autorizada implicitamente na Carta, em virtude do imperativo de salvaguarda dos direitos humanos.

Para facilitar a compreensão da responsabilidade de reagir, a ICISS elegeu seis critérios para as intervenções militares: “justa causa, autoridade correta, intenção correta, último recurso, meios proporcionais e perspectivas razoáveis”³⁷.

A *justa causa* pretende englobar razões justificadoras do uso da força para fins de proteção dos direitos humanos.

³⁵ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATESOVEREIGNTY (ICISS). Op. cit., p. 29. Merece compartilhamento o ensinamento de Ana Maria Bierrenbach, segundo a qual as sanções econômicas deve ser aplicadas com parcimônia, para que não agravem a situação da população que já padece por causa do conflito. Em: BIERRENBACH, A. M. Op. cit., p. 131.

³⁶ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). Op. cit., p. 31.

³⁷ Ibid, p. 32.

A Comissão definiu como circunstâncias legitimadoras das intervenções humanitárias assassinatos em larga escala, com ou sem intento genocida, e limpeza étnica em larga escala. As hipóteses não se restringem a crimes contra os direitos humanos, mas abarcam situações de colapso estatal, fome e catástrofes ambientais³⁸. Destacou que as atrocidades podem ser cometidas diretamente pelo Estado ou serem fruto de sua negligência e até mesmo falência³⁹.

O critério da *autoridade correta* se volta a responder aos seguintes questionamentos: quem decide se um Estado encontra-se incapaz ou indisposto a proteger seus cidadãos? Quem autoriza as intervenções humanitárias no âmbito da R2P? A Comissão elegeu três legitimados: o CS, a AG da ONU e as organizações internacionais regionais. Porém, estabeleceu que o poder decisório deve se concentrar no primeiro, embora, à luz da Carta das Nações Unidas, não seja o CS o único responsável por questões de segurança internacional⁴⁰.

Foi reconhecida a necessidade de aprimorar o trabalho do CS, seja devido ao poder de veto dos membros permanentes, seja pela sua falta de capacidade operacional para executar as intervenções. Concluiu-se que toda intervenção deve ser previamente autorizada pelo CS, independentemente de este estar atuando de ofício ou de ter sido incitado pelo Secretário-Geral (seguindo o artigo 99 da Carta das Nações Unidas⁴¹) ou por Estados-membros⁴².

³⁸ Ibid, p. 32.

³⁹ Ibid, p. 32.

⁴⁰ Ibid, p. 48.

⁴¹ Artigo 99. “O Secretário-Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais”.

⁴² INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). Op. cit., p. 50.

A ampla discricionariade do CS foi confirmada pelo relatório, ficando ao seu cargo interpretar os princípios da soberania estatal e da não-intervenção e como estes (in)viabilizam as intervenções humanitárias⁴³.

A Comissão apresentou uma proposta para combater eventuais paralisias no CS quando das situações de crises humanitárias: a adoção de um “código de conduta” pelos membros permanentes, segundo o qual eles se comprometeriam em não usar seu poder de veto para obstar a aprovação de resoluções referentes a questões que não afetem diretamente seus interesses nacionais⁴⁴. Inobstante, foram previstas alternativas para os casos em que faltar consenso político no CS e o mesmo deixar de agir diante de graves violações de direitos humanos.

A primeira alternativa seria contar com o apoio da AG, a qual se reuniria em uma “Sessão Especial de Emergência”, nos moldes do procedimento “Unidos pela Paz”, criado na década de 50⁴⁵. Para que a intervenção seja aprovada, é necessário o voto de dois terços dos Estados-membros do órgão, exigência que pode se configurar como empecilho tanto quanto o veto dos membros permanentes do CS⁴⁶.

A segunda possibilidade seria a atuação de organizações internacionais de caráter regional dentro dos seus limites territoriais. Apesar de serem consideradas mais legítimas que o CS para decidirem sobre a necessidade e viabilidade das intervenções, uma barreira a elas se im-

⁴³ Ibid p. 51.

⁴⁴ Ibid, p. 51.

⁴⁵ Ibid, p. 53.

⁴⁶ Maria Assunção do Vale Pereira ressalta que esta iniciativa é apoiada pelos países não-alinhados, como o Egito, desde que não haja seletividade. Em: PEREIRA, M. A. V. Op. cit., p. 877.

põe: o artigo 53⁴⁷ da Carta das Nações Unidas exige que qualquer medida coercitiva intentada por organizações regionais deve ser precedida de autorização pelo CS⁴⁸.

A ICISS chamou a atenção para o fato de que a concentração do poder decisório do CS pode ter como efeito colateral o incentivo a intervenções *ad hoc* ou levadas a cabo por um único Estado, o que pode, inclusive, comprometer a credibilidade de todo o sistema das Nações Unidas⁴⁹.

O critério da *intenção correta* remonta à noção de guerra justa. Significa que o propósito norteador de uma intervenção humanitária deve ser interromper o sofrimento humano. Para tanto, é ideal que as intervenções sejam coletivas e não unilaterais. Entretanto, a ICISS reconhece a impossibilidade de haver uma ação militar puramente altruísta. Considerando os gastos e o risco a que os soldados se submetem, é evidente que os Estados interventores possuem interesses próprios⁵⁰ ao intervirem em outro Estado⁵¹.

⁴⁷ Artigo 52 (1): “Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas”. Artigo 53 (1): “O Conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, tais acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito em conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança [...]”.

⁴⁸ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). Op. cit., p. 53-54.

⁴⁹ Ibid, p. 55.

⁵⁰ Além de interesses estratégicos e políticos, intervenções podem ser feitas para evitar ondas de refugiados ou para preservar a segurança de uma região.

⁵¹ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). Op. cit., p. 36.

Já o *último recurso* sustenta a necessidade de serem tomadas medidas coercitivas não-militares antes de se partir para o emprego da força armada. O emprego de *meios proporcionais* impõe o dever de uso limitado da força, apenas enquanto for necessário para o combate das atrocidades⁵². Também determina o respeito às regras de Direito Internacional Humanitário.

Por fim, segundo o critério de *perspectivas razoáveis*, as intervenções só são aceitáveis se tiverem mais chances de sucesso do que a inação. Exige, assim, um estudo do contexto da crise humanitária e da real chance de seu retrocesso⁵³.

A responsabilidade da comunidade internacional não cessa após o intento da intervenção, mas se prolonga até que o Estado retome sua estabilidade. É nesta extensão da responsabilidade de proteger que se sustenta seu terceiro e último pilar: a responsabilidade de reconstruir.

A responsabilidade de reconstruir indica que existem obrigações pós-intervenção que precisam de auxílio externo para serem satisfeitas. É uma estratégia de transição para se evitar o retorno ao *status quo* que engendrou a intervenção.

Este viés da R2P pode ser observado nas operações da ONU para a manutenção da paz após períodos de hostilidades. Citam-se a Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), liderada pelo brasileiro Sergio Vieira de Mello, de 1999 a 2002⁵⁴, e a Autoridade

⁵² Ibid, p. 37.

⁵³ Ibid, p. 37.

⁵⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Missão de paz da ONU no Timor-Leste acaba este mês. *Nações Unidas no Brasil*. 18 dez. 2012. Disponível em: <www.onu.org.br/missao-de-paz-da-onu-no-timor-leste-acaba-este-mes>.

Transicional das Nações Unidas no Camboja (UNTAC), estabelecida para garantir o cumprimento dos Acordos de Paris celebrados em 1991, com duração entre 1992 e 1993⁵⁵.

O objetivo destas missões é garantir não apenas condições mínimas de subsistência à população, mas criar um ambiente de harmonia entre os grupos antagônicos que guerreavam entre si. Até o período pós-intervenção, a Comissão entende haver apenas uma suspensão *de facto* e não *de jure* da soberania⁵⁶, razão pela qual o objetivo principal da responsabilidade de reconstruir é devolver a administração do Estado à comunidade local.

O delineamento da Responsabilidade de Proteger pela ICISS fomentou, com intensidade, o debate sobre as intervenções. Porém, muitas questões de ordem prática, como a operacionalização das ações militares, não foram superadas pelo relatório. Ainda que amarras políticas obstem o desenvolvimento de um consenso, a Comissão concluiu claramente pela existência de um fraco embate entre os princípios da soberania e da não-intervenção. Como se verá a seguir, o conceito original da Responsabilidade de Proteger não permaneceu incólume, mas foi adaptado pela ONU por consequência da realidade das relações internacionais, a qual foi assim referida pela própria ICISS: “alguns países são mais instintivamente internacionalistas [...] que outros”⁵⁷.

⁵⁵ UNITED NATIONS. *United Nations Transitional Authority in Cambodia*. Disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/untac.htm>.

⁵⁶ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). Op. cit., p. 44.

⁵⁷ Cf. “Some countries are just more instinctively internationalist, [...], than others”. INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION

3. A reformulação do conceito pelos órgãos da ONU

O primeiro organismo da ONU a se manifestar sobre a Responsabilidade de Proteger foi o Secretariado-Geral. Kofi Annan redigiu, em 2004, relatório intitulado *A more secure world: Our shared responsibility*⁵⁸. Teceu apontamentos sobre o trabalho de *commissioners* de países do Norte e do Sul que se reuniram no *High-level Panel on Threats, Challenges and Change* para examinar como a ONU poderia ser reformada a fim de solucionar os problemas relativos à segurança coletiva.

O uso da força foi admitido em três circunstâncias: legítima defesa (mesmo nos casos em que a ameaça não é iminente, ou seja, legítima defesa preventiva), quando o Estado representa perigo aos demais Estados e quando a ameaça produzida pelo Estado dirige-se ao seu próprio povo⁵⁹.

O relatório também adotou uma lista de critérios legitimadores do uso da força: *seriedade da ameaça, devido propósito, último recurso, meios proporcionais, balanço das consequências*. Comparando-os aos critérios da ICISS, houve a retirada daquele referente à *autoridade correta*, até mesmo porque foi reiterada a concentração do poder de decisão nas mãos do CS⁶⁰. Com respeito à atuação do Conselho, propôs o aumento do número de membros permanentes, bem como reiterou o “código de conduta” nos mesmos moldes que a ICISS⁶¹.

Concluiu que o conceito é uma norma emergente

AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). Op. cit., p. 70. (tradução livre)

⁵⁸ UNITED NATIONS. SECRETARY-GENERAL. *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf>.

⁵⁹ BIERRENBACH, A. M. Op. cit., p. 143.

⁶⁰ UNITED NATIONS. SECRETARY-GENERAL. Op. cit., p. 67.

⁶¹ Ibid, p. 80.

sobre uma responsabilidade coletiva de proteger⁶². Desta forma, a responsabilidade defendida pertence à ONU e não aos Estados individualmente⁶³.

No ano seguinte, Kofi Annan adotou outro relatório envolvendo a temática, denominado *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*⁶⁴. Adotou os cinco critérios legitimadores das intervenções previstos no relatório *A more secure world*, dirigindo-os exclusivamente ao CSNU e não aos Estados⁶⁵.

O documento mais importante elaborado pela ONU sobre a R2P é a Resolução da AG 60/1 ou *World Summit Outcome*, de 2005⁶⁶. Fruto da reunião de todos os Estados-membros da Organização, tal resolução evidencia certo consenso acerca da R2P nos seus parágrafos 138 a 140:

Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

*138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from **genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity**. This responsibility entails the **prevention of such crimes**, including their **incitement**, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international*

⁶² Ibid, p. 106.

⁶³ KALKMAN, Matthew. Responsibility to Protect: A Bow Without an Arrow?. *Cambridge Student Law Review*, 5, 2009, p. 82.

⁶⁴ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, 2005. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/A.59.2005.Add.3.pdf>>.

⁶⁵ KALKMAN, Matthew. Op. cit., p. 83.

⁶⁶ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *2005 World Summit Outcome*. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>>.

community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. *The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.*

140. We fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide⁶⁷.

Depreende-se destes parágrafos que o resultado dos trabalhos da AG foi diverso do da ICISS e dos relatórios

⁶⁷ Ibid. (grifos nossos).

do Secretário-Geral. O conceito de R2P aqui adotado é mais restrito, reduzido a quatro espécies de crimes internacionais, quais sejam, genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade⁶⁸.

Merecem ser feitas algumas considerações sobre a abordagem da R2P adotada pelos Estados na AG. O parágrafo 139 aduz que o uso da força será analisado caso a caso, enquanto as medidas coercitivas pacíficas podem ser impostas amplamente pela comunidade internacional (inclusive individualmente pelos Estados). Neste sentido, Matthew Kalkman afirma que o documento não instituiu uma responsabilidade legal de se intervir militarmente, mas tão-somente a possibilidade de intervenção à mercê de autorização do CS⁶⁹. A respeito, para Aidan Hehir, evidente a relutância dos países em aceitarem uma obrigação de intervir, já que o rascunho original previa que “a comunidade internacional tem a *obrigação* de usar meios pacíficos”. A pedido da delegação norte-americana, a palavra obrigação foi substituída pela expressão “responsabilidade moral”, sendo a versão final aprovada apenas como “responsabilidade”⁷⁰.

Diferentemente dos relatórios do SG, não houve a inclusão de critérios determinantes para o recurso à força. Esta opção denota que compete aos Estados, enquanto membros da ONU – principalmente os que integram o CS –, decidirem a partir do caso concreto se agirão ou não, ao invés de recorrerem a parâmetros definidos *a priori*. Mais evidente fica

⁶⁸ O Brasil considerou positiva a restrição da aplicabilidade da R2P, porque era bastante genérico falar apenas em violações de direitos humanos. Em: BIERRENBACH, A. M. Op. cit., p. 146.

⁶⁹ KALKMAN, M. Op. cit., p. 83.

⁷⁰ HEHIR, Aidan. *The Responsibility to Protect: Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention*. China: Palgrave Macmillan, 2012. p. 79.

a eleição do CS como único órgão competente para decidir sobre as intervenções humanitárias ao se observar que o documento ressaltou a importância das organizações regionais nas missões de manutenção da paz, mas não lhes conferiu prerrogativas para os casos de omissão do CS⁷¹.

No ano de 2006, o CS adotou a Resolução 1674, sobre a proteção dos civis durante conflitos armados. Foi a primeira referência do órgão à R2P, em que reafirmou as provisões dos parágrafos 138 e 139 do 2005 *World Summit Outcome*. Ressaltou seu dever de prevenir conflitos, bem como de tomar os passos necessários na recuperação pós-conflito. Nada foi dito sobre as consequências específicas da responsabilidade subsidiária da comunidade internacional, nem sobre as intervenções humanitárias propriamente ditas. Mencionou, apenas, o dever os Estados de facilitarem as medidas de assistência humanitária⁷².

Os trabalhos da ONU sobre a R2P continuaram em 2009, quando o Secretário-Geral Ban Ki-moon publicou o relatório *Implementing the responsibility to protect*⁷³. Sugeri a criação de um sistema de revisão dos feitos dos Estados-membros em prol da R2P⁷⁴. Apresentou, também, algumas estratégias para evitar o uso equivocado do conceito pelos Estados, as quais foram divididas em três

⁷¹ RICOBOM, G. Op. cit., p. 235.

⁷² UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Resolution 1674/2006*. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1674(2006))>.

⁷³ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2009. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20rtop.pdf>>.

⁷⁴ Ibid, p. 30.

pilares: a responsabilidade de proteção do Estado, a assistência internacional e o desenvolvimento de capacidade para uma resposta decisiva e a tempo.

No mesmo ano, foi aprovada a Resolução 63/308 de 2009, da AG⁷⁵. Os Estados se comprometeram em continuar suas considerações sobre a R2P.

Ainda em 2009, durante a 64^a AG, promoveram-se algumas discussões sobre a R2P. Foi admitido estar-se longe de um consenso sobre a concretização prática do princípio, em torno do qual a maior parte das considerações foi sempre de cunho teórico. Ademais, os Estados ponderaram pela inclusão da R2P como parte do Direito Internacional⁷⁶.

O atual Secretário-Geral da ONU (SG), Ban Ki-moon, também foi relator de alguns documentos sobre a R2P, quais sejam: *Early warning, assessment and the responsibility to protect*⁷⁷ (2010), *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect*⁷⁸ (2011), *Responsibility to protect: timely and decisive response*⁷⁹

⁷⁵ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. The responsibility to protect. Resolution 63/308, 2009. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/63/308&Lang=E>.

⁷⁶ BIERRENBACH, A. M. Op. cit., p. 156.

⁷⁷ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Early warning, assessment and the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2010. Disponível em: <<http://www.unrol.org/files/SGReportEarlyWarningandAssessmentA64864.pdf>>.

⁷⁸ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2011. Disponível em: <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/393>.

⁷⁹ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Responsibility to*

(2012), *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*⁸⁰ (2013) e *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect*⁸¹ (2014). Para Ban Ki-moon, a R2P se tornou “parte nuclear da armadura mundial para proteger populações vulneráveis dos mais sérios crimes internacionais e violações”⁸².

As manifestações da ONU acerca da R2P são bastante positivas para o desenvolvimento do conceito. Há o reconhecimento das dificuldades na implementação das medidas de proteção, motivo pelo qual frequentes são as recomendações para que se supere a falta de vontade política dos Estados em exercerem tanto a responsabilidade interna quanto a compartilhada pela comunidade internacional. Estimula-se a integração global-regional, por conta do bom desempenho das organizações regionais. À responsabilidade de prevenir é conferida maior importância, justamente para que o emprego da força não seja necessário. Confessa-se a existência de assimetrias e de seletividade no exercício da R2P, atribuindo-se à ONU o dever

protect: timely and decisive response. Report of the Secretary-General, 2012. Disponível em:

<[www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response(1).pdf)>.

⁸⁰ UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*. Report of the Secretary-General, 2013. Disponível em: <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2013/399>.

⁸¹ UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/449>.

⁸² Cf. “[...] a core part of the world’s armour for protecting vulnerable populations from the most serious international crimes and violations”. Ibid, p. 20. (tradução livre)

de aplicá-la de forma mais consistente com seu ideal de proteção dos direitos humanos.

Em contrapartida, a ONU peca por não discutir sobre as intervenções humanitárias propriamente ditas. Como o foco maior é voltado à prevenção, não se procura argumentar profundamente sobre os obstáculos jurídicos que se impõem às intervenções, como os princípios basilares da Carta das Nações Unidas (soberania, proibição do uso da força e não-intervenção). Há mera repetição do entendimento segundo o qual o princípio da não-intervenção não é absoluto e admite exceções, sem se buscar conferir maior legitimidade e juridicidade ao conceito da R2P. Além disso, evidentes são os óbices postos pelos membros permanentes do CS, que traziam melhores avanços nas soluções de crises humanitárias.

A R2P vem sendo invocada pelo CS em diversas e distintas circunstâncias. O princípio foi adotado de maneira não coercitiva em Darfur, Quênia, Quirguistão, Costa do Marfim, Iêmen, Abyei e Síria. O único caso em que se empregou a R2P, à luz do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, foi na Líbia⁸³. Cumpre analisar como a prática tem suportado as inconsistências teóricas e os impasses políticos que permeiam o conceito.

4. Críticas e propostas à prática e à teoria da R2P

Muito se questiona se a R2P de fato vem cumprindo os propósitos para os quais foi criada, ou seja, se sua aplicação às crises humanitárias é suficiente para superar obstáculos de cunho jurídico, político e prático. Os conflitos mais

⁸³ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect*. Op. cit., p. 9.

recentes desenvolvidos no cenário da Primavera Árabe e nas disputas políticas africanas levaram à invocação do conceito como meio de proteção dos civis. Inobstante, os resultados não foram satisfatórios, motivo pelo qual são sugeridas algumas reformas que pretendem viabilizar a efetivação da R2P, bem como críticas teóricas são a ela dirigidas.

Do ponto de vista da soberania estatal, Gisele Rico-bom⁸⁴ entende que a R2P relativiza tal instituto, porque considera soberanos apenas os Estados asseguradores dos direitos humanos. Desta forma, embora todos os Estados violem direitos fundamentais, o tratamento dispendido não é uniforme, porque alguns são vistos como mais legítimos (a ponto de intervirem) do que outros.

Conforme já comentado, ao pilar da responsabilidade de prevenir foi concedida maior importância que aos demais. As obrigações assumidas pelos Estados internacionalmente por si só já deveriam preencher este pilar. No entanto, devido às violações constantes dos diplomas protetivos de direitos fundamentais, optou-se por reforçar os compromissos firmados pelos Estados em prol dos direitos humanos, convertendo-os em uma responsabilidade. Nesta seara, alguns autores, como Aidan Hehir⁸⁵, expõem que a preocupação com a prevenção constitui um desvio da *raison d'être* da R2P, apontando o fracasso do conceito.

A respeito das intervenções propriamente ditas, as críticas mais ferrenhas se dirigem ao CS. Para Carlos Wagner Dias Ferreira, a R2P continuará sendo mera retórica en-

⁸⁴ RICOBOM, G. Op. cit., p. 233.

⁸⁵ HEHIR, A. Op. cit., p. 87-117.

quanto estiver nas mãos do Conselho⁸⁶. Emma McClean evidencia, no mesmo sentido, que as violações de direitos humanos são apenas elementos das situações que ameaçam a paz e a segurança internacionais, não sendo, portanto, os fatores determinantes das decisões do CS pelas intervenções. Assim, o papel destes direitos seria de instrumentos a serviço da segurança internacional, fenômeno denominado pela autora de “securitização dos direitos humanos”⁸⁷.

Estas imprecisões podem ser constatadas nos casos da Líbia e da Síria. Os conflitos que se instalaram nestes países se deram no bojo da Primavera Árabe, onda de protestos que ocorreu em 2010 e 2011 no Oriente Médio e no Norte da África, cujas reivindicações buscavam soluções para problemas sociais e violações de direitos humanos.

Devido à insurgência de rebeldes contra o governo de Muammar Khaddafi na Líbia, a União Africana (UA) criou uma Comissão Especial composta por países da região, a fim de encontrar uma solução pacífica ao conflito⁸⁸. Apesar dos esforços regionais, o CS aprovou a Resolução 1973 de 2011, a

⁸⁶ FERREIRA, Carlos Wagner Dias. A “responsibility to protect” no caso de violação de direitos humanos: um conceito em busca de juridicidade e legitimidade decisória. *Revista de Informação Legislativa*, ano 49, n. 194, abril/junho 2012. p. 253. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496588/000952703.pdf?sequence=1>.

⁸⁷ MCCLEAN, Emma. The Responsibility to Protect: The Role of International Human Rights Law. *Journal of Conflict & Security Law*. v. 13, n. 1, 2008, p. 151.

⁸⁸ RAMINA, Larissa; STEIN, Elisa Tomio. Intervenções humanitárias: a guerra da Líbia em nome dos direitos humanos. In: GUIMARÃES, Antônio Marcio da Cunha; GOMES, Eduardo Biacchi; LEISTER, Margareth Anne (Orgs.). *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. CONPEDI/UNICURITIBA. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 378.

primeira a invocar a R2P da comunidade internacional para autorizar o uso da força sob a alegação da necessidade de proteção da população civil⁸⁹.

Lideraram a intervenção os Estados Unidos, o Reino Unido, a Itália e o Canadá, tendo o comando sido assumido pela OTAN. Ao fim, pode-se concluir pela tentativa da Organização de assassinar Khaddafi e instaurar um governo provisório⁹⁰. Posteriormente, à comunidade internacional foram revelados os reais interesses que guiaram esta intervenção.

Larissa Ramina e Elisa Tomio Stein aduzem que restou comprovado que os insurgentes prometeram à França 35% dos novos contratos petrolíferos no país, desde que recebessem auxílio para derrubar Khaddafi. Ademais, aduzem que o Ocidente se sentia ameaçado frente ao avanço de organizações africanas que prometiam romper a hegemonia das instituições de Bretton Woods no continente⁹¹. Evidente a instrumentalização dos direitos humanos neste caso, tendo em vista a utilização da R2P para satisfazer interesses dos interventores, ao invés de zelar pela proteção dos líbios. Tanto é que, num primeiro momento, o CS decidiu interromper a missão (UNSMIL – United Nations Support Mission in Libya) no país uma semana após a morte de Khaddafi. Somente em 2012 é que foi aprovada a Resolução 2040, a qual decidiu pela manutenção da operação por mais um ano⁹².

⁸⁹ Votaram a favor África do Sul, Bósnia e Herzegovina, Colômbia, Gabão, Líbano, Nigéria Portugal, Estados Unidos, França e Reino Unido. Absteram-se Alemanha, Brasil, Índia, Rússia e China.

⁹⁰ RAMINA, L.; STEIN, E. T. Op. cit., p. 380.

⁹¹ Ibid, p. 381.

⁹² Ibid, p., p. 387.

Quanto ao conflito armado na Síria, este se encontra em seu quarto ano de duração. Diferentemente da Líbia, que reunia, ao menos em tese, as condições legais, pragmáticas e estratégicas para a intervenção, há bastante dificuldade na justificação de uma atuação da Síria. Primeiramente, pelo fato das forças armadas envolvidas no conflito serem mais fortes que as da Líbia, dificilmente uma intervenção traria resultados mais positivos do que a inação⁹³. Porém, o impedimento crucial não é este de cunho prático, mas sim um de viés político: o excesso da atuação da OTAN na Líbia fez com que a Rússia e a China decidissem não mais aprovarem este tipo de intervenção, além de manterem estreitas relações comerciais com a Síria. Também os Estados Unidos enfrentam óbice à tomada de qualquer medida, qual seja, a falta de apoio dos norte-americanos para intervir⁹⁴.

Em 2014 foi aprovada a Resolução 2165 do CS, a mais promissora em relação às anteriores no que tange ao envio de assistência humanitária aos sírios. A responsabilidade primária da Síria em proteger seus cidadãos foi invocada, bem como houve indicação de que a crise humanitária síria constitui ameaça à paz e à segurança internacionais. Estabeleceu um sistema de monitoramento nas fronteiras do país com o intuito de verificar e confirmar a natureza humanitária dos aparatos que chegam à Síria, autorizando, inclusive, a checagem dos materiais pelas alfândegas dos Estados fronteiriços⁹⁵.

⁹³ CRONOGUE, Graham. *Responsibility to Protect: Syria The Law, Politics, and Future of Humanitarian Intervention Post-Lybia*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012. p. 140.

⁹⁴ Ibid, p. 152.

⁹⁵ UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Resolution 2165/2014. Disponível em: <[www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2165\(2014\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2165(2014))>.

Devido aos insucessos na implementação da R2P em seu pilar reativo, algumas propostas foram apresentadas pela doutrina. Maria Assunção do Vale Pereira compreende que se deve buscar melhor funcionamento do CS, ao invés de substituí-lo⁹⁶. Já Aidan Hehir defende a criação de uma força militar permanente para as intervenções⁹⁷, de modo que não seria mais necessário recorrer a organizações como a OTAN para colocar em prática as resoluções.

Mais audaciosa é a proposta de Carlos Wagner Dias Ferreira⁹⁸. O autor sugere que a CIJ tenha jurisdição para determinar medidas interventivas, já que o artigo 36 (3) da Carta das Nações Unidas⁹⁹ prevê que à Corte cabe apreciar as controvérsias de caráter jurídico. Como as intervenções são invocadas em situações nas quais tratados de direitos humanos são descumpridos, a violação de normas de Direito Internacional possibilitaria a atuação da CIJ. Ademais, considera que a inobservância destes tratados está incluída nas questões de ameaça à paz e à segurança internacionais. Para tanto, seria necessário alterar profundamente a CIJ, estendendo sua competência para julgar indivíduos autores dos crimes contra os direitos humanos e tornando sua jurisdição obrigatória.

Além destas sugestões, a constatação de que muitas das dificuldades na execução da R2P derivam do poder decisório estar concentrado num órgão de caráter global

⁹⁶ PEREIRA, M. A. V. Op. cit., p. 871-875.

⁹⁷ HEHIR, A. Op. cit., p. 265-267.

⁹⁸ FERREIRA, C. W. D. A. Op. cit., p. 256.

⁹⁹ Artigo 36 (3): "Ao fazer recomendações, de acordo com este Artigo, o Conselho de Segurança deverá tomar em consideração que as controvérsias de caráter jurídico devem, em regra geral, ser submetidas pelas partes à Corte Internacional de Justiça, de acordo com os dispositivos do Estatuto da Corte".

acarretou a formulação da “Responsabilidade de Proteger Regional”. Embora o relatório da *ICISS* já tenha defendido alternativa semelhante, manteve-a submetida ao aval do CS. A R2P regional pretende estender às organizações internacionais regionais a deliberação sobre possíveis intervenções nos Estados-membros, além da própria implementação da intervenção.

O Ato Constitutivo da União Africana, o qual entrou em vigor em 2001, foi pioneiro neste sentido. Seu artigo 4 (h) prevê “o direito da União de intervir num Estado-membro por força de uma decisão da Assembleia em caso de circunstâncias graves, a saber: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade”¹⁰⁰. Alguns autores vislumbram este dispositivo como incompatível à Carta das Nações Unidas, por entenderem que se sobrepõe à exclusividade do CS no que tange a decisões pertinentes à segurança internacional. Como salienta Emma McClean, é importante compreender que este artigo não estabelece um dever de agir aos Estados membros da União Africana, mas um direito, o que indica a discricionariedade da Organização para decidir¹⁰¹.

Um dos casos recentes em que foi invocada a R2P regional deu-se em Darfur. A Resolução 1706/2006 do CS foi a primeira a fazer referência específica aos parágrafos 138 e 139 do *World Summit Outcome*¹⁰². Autorizou o uso de todos os

¹⁰⁰ Cf. “the right of the Union to intervene in a Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity”. AFRICAN UNION. *Constitutive Act of the African Union*. Disponível em: <au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf>. (tradução livre).

¹⁰¹ MCCLEAN, E. Op. cit., p. 138.

¹⁰² UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Resolution 1706/2006. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1706\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1706(2006))>.

meios necessários à proteção dos civis, exigindo, para tanto, o consentimento do governo sudanês, comandado por Al-Bashir. Como o Sudão não autorizou a empreitada da ONU, a resolução não foi colocada em prática. Regionalmente, Al-Bashir havia autorizado uma missão liderada pela União Africana (UA). Porém, esta missão não foi bem-sucedida, em virtude dos recursos escassos e da ausência de cooperação do governo sudanês¹⁰³. A respeito da ingerência ocidental, vale mencionar a declaração do ex-Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki: “[...] nós não pedimos para ninguém fora do continente africano enviar tropas a Darfur. É uma responsabilidade africana, e nós podemos fazê-lo”¹⁰⁴.

A falta de uma resposta efetiva para a crise humanitária em Darfur em muito se deu pela ausência de vontade política dos Estados-membros da ONU, principalmente do CS. Luke Glanville explica que os Estados Unidos foram os únicos a definir a situação em Darfur como sendo genocídio, assumindo a responsabilidade de responder a esta crise. Porém, os demais Estados componentes do CS não reconheceram a seriedade das violações de direitos humanos no país¹⁰⁵.

Conforme já referido, a ICISS, ao legitimar a atuação das organizações regionais no exercício da R2P, condicionou qualquer medida coercitiva à autorização prévia do CS. Este posicionamento também foi mantido pela ONU e está consonante à Carta de São Francisco. Destarte, perma-

¹⁰³ INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (ICRtoP). *The Crisis in Darfur*. Documento online. s/d. Disponível em: <www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-darfur>.

¹⁰⁴ Cf. “*we have not asked for anybody outside of the African continent to deploy troops in Darfur. It’s an African responsibility, and we can do it*”. Ibid. (tradução livre).

¹⁰⁵ GLANVILLE, Luke. The International Community’s Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect Journal*, v. 2, n. 3, 2010, p. 202.

nece ilegal sustentar que as organizações regionais deliberem pelas intervenções. Diante disso, Anne-Marie Slaughter, estudiosa da temática, apresenta uma proposta que exigiria consenso e vontade dos Estados.

A autora defende a reinterpretação da Carta das Nações Unidas para dar às organizações regionais o direito de autorizarem intervenções militares sujeitas à aprovação subsequente do CS¹⁰⁶. Afirma que o caráter coletivo da autorização é condição de sua legitimidade e legalidade, podendo ser alcançado regionalmente pelas organizações. Desta forma, a delegação do poder decisório aos organismos regionais sujeito ao sancionamento *ad hoc* pelo CS poderia, ao longo do tempo, engendrar a modificação do artigo 53 da Carta das Nações Unidas. Tratar-se-ia de emenda ao dispositivo por força de um costume internacional, ocasionando a compatibilização da norma com a prática dos Estados¹⁰⁷.

Para que tal medida viesse a se concretizar, as organizações regionais teriam que contar com um número considerável de Estados-membros, além de um órgão próprio para a deliberação acerca das intervenções, a fim de que o processo de decisão fosse o mais transparente e democrático possível. Também se evitaria, desta forma, que os países hegemônicos de cada região se sobressaíssem em relação aos menos destacados. Ademais, seria necessário que os organismos regionais permanecessem adstritos à sua competência territorial, para não estenderem suas decisões a Estados não-membros da Organização ou situados em outras regiões, como ocorreu com a intervenção da OTAN em Kosovo.

¹⁰⁶ SLAUGHTER, Anne-Marie. A Regional Responsibility to Protect. In: HELD, David; MCNALLY, Kyle (Orgs.). *Lessons from Intervention in the 21st Century: Legality, Legitimacy, and Feasibility*. Global Policy, 2014. p. 02. Disponível em: <<http://www.princeton.edu/~slaughtr/Articles/RegionalResponsibilitytoProtect.pdf>>.

¹⁰⁷ SLAUGHTER, A. M. Op. cit., p. 3-4.

Há que se comentar, ainda, a necessidade de maior integração entre os níveis global e regional. O caso da Líbia também foi alvo de críticas por conta da ONU não ter meios militares para comandar uma intervenção, tendo recorrido a um órgão regional sobre o qual não possuía controle algum¹⁰⁸. Por isso, Malte Brosig propõe uma divisão de tarefas entre os entes globais e regionais, para que haja a sistematização dos recursos. Defende, ainda, que a responsabilidade se concentre nos atores locais, posto que estes são mais aptos a implementarem as medidas, sem que haja, contudo, a fragmentação entre os níveis global e regional¹⁰⁹.

Apesar destas propostas, enquanto houver a relutância dos atores internacionais em modificarem os meios pelos quais a R2P é colocada em prática, e enquanto o órgão-chefe for o CS, medidas alternativas devem ser encontradas. O continente africano tem avançado neste sentido, por ser o local da maioria dos conflitos armados do mundo, além de vítima da inação da ONU e do direcionamento da jurisdição do TPI.

Diante das grandes divergências entre os Estados sobre a R2P, também há de ser destacada a contribuição da República Federativa do Brasil na formulação do conceito da “Responsabilidade ao Proteger” (RwP). O documento enviado à ONU foi uma carta da missão permanente do Brasil junto à Organização, destinada ao SG, à AG e ao CS¹¹⁰.

¹⁰⁸ BROSIG, Malte. Um Sistema Integrado de Segurança Global e Regional para a R2P: já chegamos lá? In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Orgs.). *A Implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos Rumos para a Paz e a Segurança Internacional?* Instituto Igarapé: Brasília, 2013. p. 20.

¹⁰⁹ Ibid, p. 20-22.

¹¹⁰ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS .SECURITY COUNCIL. *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, 2011. Disponível em: <www.un.int/brazil/speech/Concept-Paper-%20RwP.pdf>.

A RwP pretende lembrar os Estados de seu comprometimento com a prevenção dos ilícitos penais e proteção dos princípios contidos na R2P, para que sua operacionalização seja coerente com os preceitos da Carta das Nações Unidas. Demanda engajamento e identificação prematura de crises, porque esperar pelo agravamento das violações pode ser dramático e mais custoso. A RwP permite que sejam fixadas estratégias para que as respostas aos quatro crimes contra os direitos humanos, que engendram a R2P, sejam decisivas e tomadas a tempo¹¹¹.

A RwP foi bem recepcionada por aqueles que não concordam inteiramente com a R2P, dentre eles os países emergentes e parceiros brasileiros integrantes do grupo “BRICS”. Seu alvo é afastar abusos no cumprimento das resoluções do CS, de forma que os Estados e as organizações internacionais sigam estritamente o mandato do Conselho¹¹². Também prega a obediência às normas do *jus in bello* quando das intervenções, reforçando que a proteção deve se dar em todas as fases da R2P. Grande contribuição da RwP está na sugestão de criação de um sistema de monitoramento das intervenções. Seria um instrumento interessante para afastar a exploração de países em desenvolvimento durante as intervenções.

As controvérsias que rondam a R2P não podem, contudo, retirar-lhe uma de suas qualidades primordiais: ser um lembrete aos Estados de obrigações por eles já fir-

¹¹¹ UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Responsibility to protect: timely and decisive response*. Op. cit., p. 13-15.

¹¹² QUITON-BROWN, Patrick. A Responsabilidade ao Proteger: elemento de ligação ou cavalo de Troia para a R2P? In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Orgs.). Op. cit., p. 69.

madadas internacionalmente. Não fossem as massivas violações de direitos humanos, o debate acerca de uma responsabilidade de proteger não seria necessário. Como já demonstrado reiteradamente neste trabalho, os Estados descumprem correntemente os tratados dos quais fazem parte, o que impele novas construções jurídicas e políticas aptas a frearem tamanha displicência.

Diante deste quadro, Aidan Hehir conclui que a falta de um *status* jurídico da R2P dificulta a identificação de suas contribuições para com as intervenções. Portanto, defende uma reforma no sistema internacional, a fim de que sejam estabelecidas verdadeiras obrigações de agir ao invés de meros direitos¹¹³.

Em contrapartida, Graham Cronogue questiona se a comunidade internacional realmente gostaria de uma norma que a obrigasse a intervir num Estado opressor dotado de um grande exército, aliados fortes ou, até mesmo, bombas nucleares. Compreende que a imposição de uma obrigação absoluta de intervir obstaría que a R2P se estabelecesse como um precedente jurídico¹¹⁴.

A partir de todos os apontamentos aqui realizados, pode-se concluir que a imprecisão do conteúdo da R2P é um dos empecilhos à sua aceitação pelos Estados. Muitas das críticas e dos fracassos na sua concretização podem ser atribuídos à incerteza do que venha a ser esta responsabilidade. Por isso, Carlos Wagner Dias Ferreira alega que a R2P precisa passar por um processo de juridicização a fim de se tornar uma norma de Direito Internacional. Justifica seu en-

¹¹³ HEHIR, A. Op. cit., p. 264.

¹¹⁴ CRONOGUE, G. Op. cit., p. 140.

tendimento alegando que “dizer que a R2P constitui-se um conceito em desenvolvimento e mantê-lo confinado a uma arena exclusivamente política é o mesmo que condená-la ao eterno subdesenvolvimento”¹¹⁵. Pode-se buscar amparo em institutos jurídicos já consolidados como meio de preenchimento do conteúdo de tal responsabilidade, principalmente os tratados de proteção dos direitos humanos.

Conclusão

Verificaram-se ao longo do presente estudo os principais aspectos da Responsabilidade de Proteger, a qual foi teorizada com vistas a fornecer respostas às crises humanitárias hodiernas. Procurou-se demonstrar o desenvolvimento do conceito ao longo de sua invocação e aplicação pela ONU, bem como apontar suas falhas em crises atuais, como as da Líbia e Síria. Com o objetivo de se traçar um caminho facilitador da compreensão das dimensões da R2P, teceram-se algumas críticas à sua teoria e prática, fundadas nos mais diversos posicionamentos doutrinários.

Pode-se alegar que os pilares da R2P que gozam de *status* jurídico-normativo mais preciso são os da responsabilidade de prevenir¹¹⁶ e de reconstruir¹¹⁷, tendo em vista

¹¹⁵ FERREIRA, C. W. D. Op. cit., p. 253.

¹¹⁶ O enfoque concedido pela R2P à prevenção também denota que este pilar da responsabilidade está consolidado. Cabe aos Estados, internamente, adotarem políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais de suas populações e à comunidade internacional a conscientização do dever de prevenir conflitos para além das fronteiras de cada Estado.

¹¹⁷ Ainda que não haja intervenção humanitária, a responsabilidade de reconstruir pode ser vislumbrada como o dever da comunidade internacional de ajudar um Estado (previamente assolado por um conflito armado) durante o processo de transição.

o tratamento concedido pelas normas de *jus cogens* e pelas obrigações *erga omnes* previstas nos tratados de direitos humanos, sobretudo os que condenam a prática de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Cumpre lembrar que estes pilares recaem sobre a responsabilidade do Estado em que as violações se sucedem (R2P primária) e, caso se demonstrar insuficiente, estende-se a responsabilidade da comunidade internacional (R2P subsidiária). Ademais, tanto a responsabilidade de prevenir quanto a de reconstruir podem ser exercidas unilateralmente pelos Estados, sendo dispensável alcançar consenso institucional para que se possa agir.

Há maior relutância em se admitir a responsabilidade de reagir¹¹⁸ enquanto dever consolidado, em virtude das dissonâncias encontradas na doutrina, na jurisprudência internacional e na prática estatal. Contudo, existem indícios em documentos internacionais viabilizadores de certa flexibilização do artigo 2 (4) da Carta das Nações Unidas para a inclusão de graves violações de direitos humanos nas hipóteses de ameaças à paz e à segurança internacionais. Como argumentos sustentadores das intervenções humanitárias, citam-se o não enquadramento das questões relativas aos direitos humanos no domínio reservado dos Estados, a compatibilização do uso da força às necessidades internacionais temporalmente marcadas e a constatação da *ICISS* de que a contraposição entre a soberania estatal e a não-intervenção tem sido enfraquecida, principalmente nas situações de graves e sistemáticas violações de direitos hu-

¹¹⁸ O sentido aqui conferido à responsabilidade de reagir se refere ao uso da força na empreitada de intervenções humanitárias. Demais medidas coercitivas de cunho econômico e político são amplamente aceitas.

manos e que representam perigo à segurança internacional. Ademais, tem-se, aos poucos, sido estabelecida uma prática dos Estados e da ONU acerca das intervenções de cunho coletivo, decididas pelo CS. Quanto às unilaterais, permanecem sendo alvo de repúdio pela maioria da comunidade internacional, da doutrina e da jurisprudência.

Para que se estabeleça um *status* jurídico acerca da dimensão interventiva da R2P, será necessária a vontade coletiva dos Estados neste sentido. Para tanto, faz-se mister que os mesmos conheçam as especificidades do conteúdo da R2P, conteúdo este que pode ser preenchido pelas normativas internacionais protetivas dos direitos humanos. Ademais, o embasamento jurídico da R2P em deveres já existentes contribui para superar as grandes dificuldades na sua implementação.

Maior consenso entre os Estados poderia solucionar os desafios que suscitaram a criação da R2P: a possibilidade ou não de intervenções sem a autorização do CS e a necessidade de maior consistência decisória por parte deste órgão. Desta forma, seria possível evitar novos massacres como os em Ruanda e Srebrenica. E como os na Líbia, na Síria, no Sudão...

Referências

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O Direito de Assistência Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ANNAN, Kofi A. *We The Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*. New York: United Nations, 2000.

BIERRENBACH, Ana Maria. *O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BROSIG, Malte. Um Sistema Integrado de Segurança Global e Regional para a R2P: já chegamos lá? In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Orgs.). *A Implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos Rumos para a Paz e a Segurança Internacional?*. Brasília: Instituto Igarapé, 2013.

CRONOGUE, Graham. *Responsibility to Protect: Syria The Law, Politics, and Future of Humanitarian Intervention Post-Lybia*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

FERREIRA, Carlos Wagner Dias. A “responsibility to protect” no caso de violação de direitos humanos: um conceito em busca de juridicidade e legitimidade decisória. *Revista de Informação Legislativa.*, ano 49, n. 194, p. 241-259, abril-junho 2012.

GLANVILLE, Luke. The International Community’s Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect Journal*, v. 2, n. 3, p. 287 – 306, 2010.

HEHIR, Aidan. *The Responsibility to Protect: Rhetoric, Reality and the Future of Humanitarian Intervention*. China: Palgrave Macmillan, 2012.

INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL. *La détermination du domaine réservé et ses effets*. Session d’ Aix-en-Provence, 1954.

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT (ICRtoP). *The Crisis in Darfur*. Documento online. s/d.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY (ICISS). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

KALKMAN, Matthew. *Responsibility to Protect: A Bow Without an Arrow?*. *Cambridge Student Law Review*, 5, p. 75 e ss., 2009.

MCCLEAN, Emma. The Responsibility to Protect: The Role of International Human Rights Law. *Journal of Conflict & Security Law*, v. 13, n. 1, p. 123-152, 2008.

PEREIRA, Maria de Assunção do Vale. *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

QUITON-BROWN, Patrick. A Responsabilidade ao Proteger: elemento de ligação ou cavalo de Troia para a R2P?. In: HAMANN, Eduarda P.; MUGGAH, Robert (Orgs.). *A Implementação da Responsabilidade de Proteger: Novos Rumos para a Paz e a Segurança Internacional?*. Instituto Igarapé: Brasília, 2013.

RAMINA, Larissa; STEIN, Elisa Tomio. Intervenções humanitárias: a guerra da Líbia em nome dos direitos humanos. In: GUIMARÃES, Antônio Marcio da Cunha; GOMES, Eduardo Biacchi; LEISTER, Margareth Anne (Orgs.). *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. CONPEDI/UNICURITIBA. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

RICOBOM, G. *Intervenção Humanitária: A Guerra em Nome dos Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SLAUGHTER, Anne-Marie. A Regional Responsibility to Protect. In: HELD, David; MCNALLY, Kyle (Orgs.). *Lessons from Intervention in the 21st Century: Legality, Legitimacy, and Feasibility*. Global Policy, 2014

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Missão de paz da ONU no Timor-Leste acaba este mês. *Nações Unidas no Brasil*. 18 dez. 2012.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *2005 World Summit Outcome*, 2005.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Early warning, assessment and the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2010.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2009.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Report of the Secretary-General, 2005.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Definition of Aggression*. Resolution 3314/1974 (XXIX), 1974.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *The responsibility to protect*. Resolution 63/308, 2009.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Responsibility to protect: timely and decisive response*. Report of the Secretary-General, 2012.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY; UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Fulfilling our collective responsibility: international assistance and the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2014.

_____. *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*, 2011.

_____. *The role of regional and subregional arrangements in implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary-General, 2011.

UNITED NATIONS. SECRETARY-GENERAL. *Responsibility to protect: State responsibility and prevention*. Report of the Secretary-General, 2013.

_____. *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004.

O Direito Internacional Penal na ONU: dos crimes contra a paz aos crimes contra a humanidade

Renata Reverendo Vidal K. Nagamine*

Introdução

No primeiro semestre de 2015, a juíza brasileira Sylvia Steiner foi convidada a falar aos alunos da Faculdade de Direito da USP sobre sua experiência no Tribunal Penal Internacional (TPI). Steiner é juíza de carreira e, em 2003, foi indicada pelo MRE para um posto no TPI, onde atuaria até setembro de 2015. Em seus 12 anos no Tribunal, ela compôs um dos Juízos de Primeira Instância, sendo a primeira e única brasileira a ter tido assento em uma corte internacional penal. Os alunos compareceram maciçamente e tomaram a sala reservada para o evento, com mais de 100 lugares, acomodando-se nas cadeiras, no chão e em pé, encostados nas paredes da sala. Na audiência estavam alunos do primeiro ao quinto ano do curso de direito, calouros e pós-graduandos, aspirantes a funcionários públicos internacionais. Tinha aluno que já havia estudado Direito Internacional, outros que não (ao menos não formalmente), e outros que apenas começavam a estudar direito.

No segundo semestre do mesmo ano, em um curso dedicado ao estudo das organizações internacionais para alunos de graduação dos períodos diurno e noturno, pediu-se aos alunos que dessem algum exemplo de OI. Sabemos que esse é expediente valioso quando tratamos de um assunto potencialmente estranho ao cotidiano daqueles a quem falamos: então nos valem das suas experiências, para tentar uma aproximação entre mundos. Tanto na turma do diurno

* Mestre e doutoranda em Direito pela Universidade de São Paulo (USP).

quanto na do noturno, o TPI foi a segunda organização internacional a ser mencionada, só aparecendo depois da Organização Mundial do Comércio (OMC) nas respostas dos alunos, logo antes da própria Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), que nos parecem mais presentes no cotidiano das pessoas e dos Estados. No caso da OMS, há, inclusive a obrigação dos órgãos de saúde, desde a esfera municipal, até a nacional de trabalharem em rede para o controle de epidemias e pandemias.

Relembramos esses dois episódios por eles terem nos dado uma dimensão insuspeita do Direito Internacional Penal em nossos tempos. Tomando o Tribunal Militar Internacional, ou Tribunal de Nuremberg, como marco da sua constituição como ramo ou subcampo do Direito Internacional, em meados dos anos 1940, e seu ressurgimento quase 50 anos depois, com o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia (TPII), é impressionante que o Direito Internacional Penal tenha obtido tão longo alcance e desperte tamanho interesse em estudantes de um país como o Brasil, em que ele é praticamente ausente no nível da experiência e do qual os acontecimentos que ele procura enfrentar são geograficamente tão distantes.

Por um lado, a intensa circulação global de informações concorreria para a construção de uma comunidade global, ou, ao menos, de um senso global de comunidade, com um imaginário moral próprio, no qual o Direito Internacional Penal figura como sinônimo de “justiça global”. Mas, por outro, as escassas pesquisas nesse campo do conhecimento podem assinalar seu desinteresse direto para o Brasil. Em reforço dessa impressão, propomos uma com-

paração dos números da pesquisa em Direito Internacional Penal com os estudos sobre temas como justiça de transição, direito à verdade, direito à memória e a responsabilidade (criminal) internacional (individual) por graves violações de direitos humanos no sistema interamericano.

Neste capítulo pretendemos mostrar, em linhas gerais e com algumas discussões pontuais, como a ONU contribuiu para que o Direito Internacional Penal se tornasse o que ele afinal nos parece ter se tornado. Nesse percurso, procuraremos nos deter na posição dos crimes contra a paz e dos crimes contra a humanidade, bem como na articulação entre eles, em dois momentos que nos parecem cruciais nessa história: o aparecimento do Direito Internacional Penal, nos anos 1940, e a instituição da primeira jurisdição internacional penal do pós-Segunda Guerra mundial, nos anos 1990. Nosso propósito é, especialmente, chamar a atenção para a centralidade do problema do recurso à força pelos Estados em suas relações mútuas (o principal responsável pela constituição da ONU) também no Direito Internacional Penal, de modo a contribuir para a discussão sobre os limites e as possibilidades abertas ao seu desenvolvimento nos quase cinquenta anos que separam aqueles dois tribunais.

Principiamos pelas circunstâncias originárias da ONU e do Direito Internacional Penal, forjados nos estertores da Segunda Guerra mundial. Na sequência, trataremos da consolidação da norma da responsabilidade criminal individual entre o Tribunal de Nuremberg e a criação do Tribunal Penal Internacional, na primeira metade dos anos 1990. Feito esse sobrevoo, retomaremos os debates na ONU em torno da criação do Tribunal Penal para a an-

tiga Iugoslávia. Por último, apresentaremos algumas considerações finais, que encerrarão este capítulo e, com sorte, suscitarão inquietações que possam inspirar reflexões mais parcimoniosas sobre o tema.

Na confecção do capítulo, optamos por privilegiar documentos oficiais como declarações, notadamente a Declaração de Moscou, um memorando sobre os princípios de Nuremberg preparado pelo Secretário Geral da ONU, resoluções da Organização e estudos elaborados em seu âmbito, seja por comissão especial ou pela Comissão de Direito Internacional. Para analisá-los, recorreremos a uma literatura procedente da ciência política e da história das ideias que tem se dedicado a (i) reconstruir o processo que culminou na instituição do Tribunal Penal Internacional, o que significa mapear atores, discursos, estratégias, ações e instituições que concorreram para consolidar a ideia da obrigação internacional de apurar a responsabilidade criminal por graves violações de direitos humanos, aí incluídos os crimes internacionais, bem como (ii) a recontar a história dos direitos humanos, com foco em sua transformação em um “direito eminentemente antitotalitário”, a partir dos usos desses direitos, da sua apropriação pelos agentes, e não da sua positivação. Optamos por ancorar nossa leitura dos documentos de Direito Internacional e, em específico, do Direito Internacional Penal nessa literatura no intuito de recolocar as possibilidades com as quais os agentes se confrontaram e, assim, realçar as escolhas efetuadas no processo, que, afinal, imprimiram no Direito Internacional Penal algumas das suas formas atuais. Isso não significa que nos furtaremos de analisar os aspectos propriamente técnico-jurídicos dos institutos forjados nesse longo processo, com destaque para os contornos dos crimes internacionais.

1. O Direito Internacional penal na origem da ONU

Para os nossos fins, podemos tomar o Direito Internacional Penal como um ramo ou um subcampo do Direito Internacional Público que define e atribui responsabilidade criminal a comportamentos individuais considerados criminosos do seu ponto de vista, i.e., independentemente de configurarem crime na ordem estatal. Trata-se, assim, de um *corpus juris* formado por normas, ou seja, regras e princípios convencionais ou consuetudinários que regulam comportamentos dignos da tutela do Direito Internacional por serem potencialmente ofensivos à comunidade internacional, ao senso global de comunidade ou, ainda, à humanidade, considerando se tratar de matéria cuja normatização não é exaurida no direito nacional do estado em que o delito foi praticado. Essas normas têm sido aplicadas por jurisdições internacionais ou nacionais, que podem guardar diferentes relações entre si, mas, na história, sua aplicação requereu que fossem criadas jurisdições específicas, dada a falta de uma corte internacional permanente, até 2002, quando o TPI entra em funcionamento.

1.1 A instituição do Tribunal de Nuremberg

Comumente se afirma que o Direito Internacional Penal surge com o Tribunal de Nuremberg, formalmente denominado Tribunal Militar Internacional e instituído por Estados Unidos, França, Reino Unido e a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1945. Sua instituição foi pensada em conjunto com a de outras jurisdições destinadas a apurar a responsabilidade criminal individual por práticas do regime nacional-socialista também consideradas criminosas. Essas jurisdições, também chamadas de “Tribunais de

Nuremberg”, atuariam nos vários territórios nacionais ocupados pela Alemanha antes e durante a guerra, enquanto o Tribunal Militar Internacional tinha por objetivo a persecução penal e punição dos criminosos do Eixo europeu cujos atos não podiam ser circunscritos a uma única jurisdição.

Sua finalidade última seria a restauração da ordem e do império da lei na Alemanha desnazificada¹. Considerando os documentos oficiais, porém, sabemos que já se cogita da criação de uma jurisdição propriamente internacional para julgá-los em 1943, como mostra a Declaração de Moscou. Nela, Estados Unidos, França, Reino Unido e União Soviética, na condição de representantes de outros 32 Estados, afirmam que, diante das atrocidades de que se tinha notícia, oficiais alemães e membros do partido nazista seriam julgados e punidos nos países em que praticaram seus delitos e que essa afirmação seria “sem prejuízo para o caso de criminosos alemães cujas ofensas não têm localização geográfica particular”, que “seriam punidos por uma decisão conjunta do governo dos Aliados”.

Na época, a decisão de como puni-los ainda não tinha sido tomada, no entanto, de sorte que diversos caminhos permaneciam abertos no que se referia à (re)construção da ordem internacional. A ONU debatia internamente qual a melhor forma de encaminhar a situação. Foram apresentadas algumas alternativas, entre quais se destacavam executar, pura e simplesmente, os membros do alto escalão do regime nazista ou levá-los a julgamento, todavia, a primeira opção somente acabaria por transformá-los em mártires. Como sabemos, optou-se, ao final, pela via do jul-

¹ KAUL, Hans-Peter. The Nuremberg legacy and the International Criminal Court: Lecture in honor of Whitney R. Harris, former Nuremberg Prosecutor. *Washington University Global Studies Law Review*, v. 12, n. 3, p. 637-652, 2013.

gamento e prevaleceu o entendimento de que ele deveria ser efetuado por um tribunal internacional, i.e., por um tribunal que não fosse nacional, composto pelas grandes potências vencedoras da guerra, reunidas como o Conselho de Controle para a Alemanha. Os termos da criação desse tribunal estão inscritos no Acordo para a Persecução e a Punição dos Maiores Criminosos de Guerra do Eixo Europeu, celebrado em Londres, em 8 de agosto de 1945, e as normas a regular seu funcionamento se encontram na Carta do Tribunal Militar Internacional, de mesma data.

O Tribunal de Nuremberg é instituído, portanto, cerca de 10 dias depois da constituição da própria ONU, cuja Carta é de 26 de junho de 1945, e antes da sua entrada em vigor, que data de 24 de outubro do mesmo ano. Sua Carta estabelece a responsabilidade individual pela prática de crimes contra a paz (artigo 6 (a)), crimes de guerra (artigo 6 (b)) e crimes contra a humanidade (artigo 6 (c)), entre os quais estaria compreendido o que atualmente conhecemos como genocídio. Não menos importante, prevê-se que a posição oficial dos acusados, fossem eles chefes de Estado ou fossem altos oficiais do governo, não afastaria sua responsabilidade nem lhes atenuaria a punição (artigo 7), do mesmo modo que não afastaria o cumprimento de ordens, a qual, no entanto, poderia ser uma circunstância atenuante (artigo 8). No que se refere à competência *ratione materiae* do Tribunal, os crimes contra a paz são definidos como “a preparação, a iniciação ou a deflagração de uma guerra de agressão ou uma guerra que violasse tratados internacionais, bem como a participação em plano comum ou conspiração para a prática de qualquer desses atos” (artigo 6 (a)).

Já os crimes de guerra consistiam em violações das leis e dos costumes de guerra, ao que se segue uma enumeração não taxativa de atos típicos (artigo 6 (b)).

Por fim, os crimes contra a humanidade são definidos como o “assassinato, extermínio, escravidão, deportação e outros atos inumanos cometidos contra qualquer população civil, antes da ou durante a guerra, ou perseguições por motivos políticos, raciais ou religiosos em execução de ou em conexão com qualquer crime dentro da jurisdição do Tribunal, se em violação ou não do direito interno do país onde perpetrado” (artigo 6 (c)). Essas normas foram apropriadas pela ONU, que as erigiu a princípios do Direito Internacional, mediante resolução aprovada pela Assembleia Geral. No curso dos anos, passou-se a considerá-las, ademais, normas costumeiras e, depois, normas de *jus cogens*, ou mandatórias.

Não raro se questiona a legitimidade do Tribunal de Nuremberg por ter sido ele um tribunal dos vencedores, i.e., uma jurisdição instaurada pelo conjunto de países que tinham vencido a Segunda Guerra mundial para julgar parte dos vencidos no campo de batalha. Esses questionamentos decorrem de se aferir a legitimidade da jurisdição internacional com o mesmo metro usado para avaliar a legalidade da persecução penal no plano interno dos Estados.

Mas é preciso efetuar, a respeito, uma avaliação mais fina. Rebatendo essa linha de argumentação, Schabas pondera que, em termos de direitos e garantias penais e processuais penais, os réus no Tribunal de Nuremberg puderam se defender com as mesmas armas e foram julgados com a mesma imparcialidade com as quais contariam, na época,

em uma jurisdição nacional². Sua “ilegitimidade” residiria, com maior razão, na ilegalidade de os crimes em que os atos seriam enquadrados não serem anteriores a eles. Residiria, em suma, na violação do princípio da legalidade, legitimador do poder estatal de punir em Estados de Direito, i.e., em Estados edificados sob as bases do liberalismo³.

Muito já se escreveu sobre os crimes internacionais inscritos na Carta do Tribunal de Nuremberg, por isso, não nos dedicaremos a sustentar, aqui, se eles foram ou não foram “criados” ou propriamente “inventados”, na ocasião, nem me deterei em sua fundamentação jurídica. Entendemos que os crimes contra a paz, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade não tinham previsão no Direito Internacional positivo e, embora não tenham sido elaborados *ab ovo*, não consistiriam, na época do julgamento, em costumes internacionais. Considerar o contrário seria, parece-nos, ofuscar a inovação que eles representam e, em consequência, relegar às sombras as circunstâncias que lhes deram causa. No que interessa ao Direito Internacional Penal, isso implica que tais crimes se inserem em um *corpus juris* formado por normas de Direito Internacional Público regulando o uso da força pelos Estados nas suas relações internacionais, i.e., determinando quem poderia e quando poderia usar a força, como usá-la e quanto dela usar, assinalando as afinidades eletivas entre a ONU, com sua função precípua de manter a paz e a segurança internacionais, e o Tribunal de Nuremberg.

Essas normas estavam previstas em tratados internacionais, com destaque para o Pacto da Sociedade das

² SCHABAS, William. *Unimaginable atrocities: Justice, politics, and rights at the war crimes tribunals*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

³ Ibid.

Nações, de 1919, o Pacto Briand-Kellog, de 1928, e os diplomas de Direito Internacional Humanitário⁴, que regulavam o recurso à força pelos Estados em conflitos armados internacionais, a ocupação beligerante e previam a responsabilidade estatal pela violação das suas normas basilares. Mas, nos termos e para os fins em que estavam previstos na Carta do Tribunal de Nuremberg, os crimes internacionais eram, de fato, novos, imprevistos na época dos acontecimentos. Reconhecer essa novidade (por que não essa “criação”) do Tribunal de Nuremberg abre espaço, entre outras coisas, para interpelar como suas normas se tornaram costumes internacionais e, depois, *jus cogens*. Possibilita, mais especificamente, rever a contribuição da ONU para essa transformação e a relação que construímos, nos anos posteriores a Nuremberg, entre Direito Internacional Penal e direitos humanos.

1.2 Os crimes contra a paz e os crimes contra a humanidade antes da “era dos direitos”

É comum efetuarmos uma associação imediata entre o Tribunal e o Holocausto, e dispormos os crimes em uma hierarquia no topo da qual se encontram os crimes contra

⁴ O Direito Internacional Humanitário consiste num corpo de normas internacionais que regula a ocupação beligerante, total ou parcial, os conflitos armados internacionais e os não internacionais, no que se refere aos meios e métodos de combate e ao tratamento de não combatentes, compreendidos, nesse registro, os civis e as pessoas fora de combate, a saber, feridos, enfermos, náufragos e prisioneiros de guerra. Ele se pauta pelos princípios do socorro a feridos e enfermos nos campos de batalha, da distinção entre combatentes e não combatentes na condução das operações militares, da proibição de causar mal supérfluo ou sofrimento desnecessário.

a humanidade. Mas, a julgar pelos documentos da época, essa escala revela mais sobre os nossos tempos do que sobre os tempos e as escolhas do Tribunal.

Não estamos afirmando, com isso, que os crimes contra a humanidade não eram importantes na época, menos ainda que não foram a contribuição mais significativa do Tribunal de Nuremberg ou seu maior legado para os nossos tempos. Dos crimes que lhe competia julgar, eles eram os únicos que não podiam ser justificados com base em qualquer norma de Direito Internacional e foram, de fato, criados para responder a atos inimaginados, como a deportação de pessoas, inclusive de nacionalidade alemã, em larga escala para campos de concentração, sua submissão ao trabalho escravo e o uso de câmaras de gás para assassinatos em massa. Não por acaso, foram determinantes das penas mais severas impostas pelo Tribunal.

De sorte que, com aquela afirmação inicial, quero apenas chamar a atenção para o fato de que, quando o Tribunal começa a atuar e, mesmo quando encerra suas atividades, os direitos humanos não eram a *lingua franca* que são atualmente; os principais diplomas legais na matéria estavam por vir; os crimes contra a humanidade não tinham, em comparação com os demais, a prevalência que lhes atribuímos na atualidade.

Essa importância relativa, e não superior, dos crimes contra a humanidade é evidenciada pelos escritos sobre o julgamento publicados nos anos 1940 por estudiosos renomados, como Hans Kelsen, o juiz francês no Tribunal, Henri Donnedieu de Vabres, e, p. ex., por um memorando encaminhado pelo Secretário-Geral à Assembleia em 1949. Nesses escritos e documentos podemos perceber que os cri-

mes contra a humanidade, na melhor das hipóteses, concorriam em importância com crimes contra a paz.

Em dois escritos seus desse período, Kelsen se refere aos crimes contra a paz como o “crime dos crimes”, por terem propiciado a prática dos demais. Seu argumento é que, sem a agressão, os crimes de guerra e os crimes contra a humanidade não teriam sido praticados⁵.

Na atualidade, consideramos que os crimes contra a humanidade não têm relação necessária com os conflitos armados, podendo ocorrer tanto em tempos de guerra quanto em tempos de paz. Mas a colocação de Kelsen não deixa de ter interesse por isso: ela registra a visão que Kelsen tinha dos fatos, atos e valores do seu tempo.

Essa visão ainda pode ser corroborada pela pouca atenção que ele dispensa aos crimes contra a humanidade nos mesmos artigos, bem como pela aparente irrelevância dos direitos humanos em seus escritos sobre Direito Internacional Público, alguns deles publicados posteriormente à adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia Geral.

Sua bibliografia sobre o tema revela, entre outras coisas, o ideal pacifista de Kelsen, a crença no direito como instrumento para a sua realização, e a ideia, aparentemente negligenciada em nossos dias, de que a responsabilidade criminal individual surge como alternativa à responsabilidade coletiva, que é a lógica da guerra⁶.

⁵ KELSEN, Hans. Collective and individual responsibility in international law with particular regard to punishment of war criminals. *California Law Review*, v. 31, p. 530-571, 1942-1943. E Id. Will the judgment in the Nuremberg Trial constitute a precedent in international law?. *International Law Quarterly*, v. 1, n. 2, p. 153-171, 147.

⁶ KELSEN, Hans. Collective and individual responsibility in international law with particular regard to punishment of war criminals. Op. cit.

Quando tratamos do julgamento de Nuremberg é sempre prudente moderar e contrapor as colocações de mais de uma parte no debate, sobretudo ao pôr em diálogo atores da época, porque seus posicionamentos seriam, então, demarcados em função do país e, potencialmente, da tradição jurídica em que tinham sido treinados. O contraste mais acentuado, aqui, seria entre norte-americanos e franceses, que colocariam no centro do julgamento os crimes contra a paz e os crimes contra a humanidade, respectivamente. Por essa razão é revelador do imaginário moral da época que mesmo o juiz francês no Tribunal Nuremberg, Henri Donnedieu de Vabres, considerou os crimes contra a paz como centrais no julgamento e lhes dedicou maior atenção do que aos demais crimes previstos na Carta⁷.

Mas, dentre todos os documentos, é um memorando⁸ preparado no âmbito da própria ONU para inscrever os princípios de Nuremberg nos domínios do Direito Internacional Público que pode nos fornecer mais elementos para pensar a relação entre crimes contra a paz e crimes contra a humanidade no Tribunal de Nuremberg e na sequência do julgamento, i.e., em um período anterior ao que Norberto Bobbio consagrou como uma “era dos direitos”.

Esse memorando apresenta dois elementos especialmente esclarecedores para a nossa discussão. O primeiro consiste na reafirmação da centralidade dos crimes contra a paz e na sua relativa preponderância sobre os crimes contra

⁷ DONNEDIEU DE VABRES, Henri. Les proces de Nuremberg devant les principes modernes du droit pénal international. *Recueil des Cours de l' Académie de la Haye*, p. 477-611, 1947.

⁸ UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *The Charter and judgment of the Nürenberg Tribunal: History and analysis. Memorandum submitted by the Secretary-General*. A/CN.4/5, 1949.

a humanidade entre as preocupações dos Estados. O outro é a formulação do argumento para amparar essa afirmação, conforme a qual os crimes contra a paz encerrariam os crimes contra a humanidade, i.e., se seriam eles mesmos crimes contra a humanidade, além de criar para eles condições propícias, como entendeu Kelsen. Será que qualquer uma dessas formulações chegaria a ser feita, atualmente?

Nossa percepção é de que, setenta anos depois da instituição do Tribunal de Nuremberg e da própria ONU, não temos pensado o Direito Internacional Penal nesses termos, nem temos foco na proibição do recurso à força pelos Estados nas suas relações internacionais, apesar de ser esse um interdito fundante da ordem internacional na era pós-onusiana.

Em compensação, no período que separa o Tribunal de Nuremberg do Tribunal para a antiga Iugoslávia, testemunhamos, na realidade, um alargamento importante do que, no entender do Conselho de Segurança, configuraria ameaça à paz e à segurança internacionais, a fim de abranger as relações dos Estados com sua população. Por isso, não nos parece descabido entender que pensamos o Direito Internacional Penal mais em termos de graves violações de direitos humanos, como um direito eminentemente “antiatrocidade”⁹, do que inscrito em um projeto ou em linha com um ideal pacifista.

Um potencial argumento a sustentar esse entendimento seria que passamos a pensá-lo assim porque, entre Nuremberg e os anos 1990, os direitos humanos se transformaram em *lingua franca*, sem que se resolvessem, todavia, as ambivalências da ONU quanto ao recurso à força nas relações

⁹ MOYN, Samuel. *From antiwar politics to antitorture politics. Documento online*. November 29, 2011. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1966231>.

internacionais. Nossa inquietação é, no fundo, se não acabamos nos dedicando a apurar a responsabilidade criminal individual por crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade por termos-nos habituado ao uso da força entre Estados e por desacreditarmos da possibilidade de fazer valer o interdito onusiano. Pensamos que, perseguindo a importância atribuída aos crimes contra a paz e aos limites ao recurso à força pelos Estados no período, podemos iluminar a trajetória do Direito Internacional Penal nas quase cinco décadas que separam o Tribunal de Nuremberg e o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia.

2. Entre o Tribunal de Nuremberg e o Tribunal para a antiga Iugoslávia: o Direito Internacional Penal em uma “era dos direitos”

2.1 A formação da norma da responsabilidade criminal individual por graves violações em uma “era dos direitos”

Uma codificação dos crimes internacionais foi a primeira pauta da Comissão de Direito Internacional e os debates em torno dela na Comissão se estenderam de 1947 a 1954. Em linha com o entendimento predominante entre os Estados e consubstanciado no memorando do Secretário Geral¹⁰, a Comissão se encarregaria, primeiro, das proposições materiais de Direito Internacional Penal, postergando os trabalhos para a criação de uma corte penal atuante na esfera internacional. Os Estados Unidos chegaram a defender, na época, que esse era o encaminhamento mais adequado da questão, entre outras razões, porque a Comissão não poderia emendar a Carta da ONU e, pela Carta, a Organização não poderia criar uma corte.

¹⁰ UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. Op. cit.

Na literatura em Direito Internacional, conta-se que as tensões da guerra-fria arrefeceram os ânimos para a instituição de uma corte internacional permanente, que teriam cessado nos anos 1950. Essa afirmação ganha em consistência quando recolocamos o recurso à força, bem como a resistência estatal em abrir mão dele, no centro dos debates na esfera internacional no período. Não seria “natural”, então, que propostas de julgar e punir seu uso com base no Direito Internacional não fossem adiante e acabassem perdendo espaço na agenda? Uma ideia com a qual podemos trabalhar é a de que teria sido necessário uma reconfiguração interior ao próprio Direito Internacional Penal e, principalmente, no imaginário moral do Ocidente, para que se lograsse consolidar o caminho rumo à instituição de uma corte internacional penal permanente.

Se, por um lado, o afã de instituir uma corte permanente e os debates sobre Direito Internacional Penal arrefeceram, por outro, o Direito Internacional dos Direitos Humanos ganhou espaço na agenda internacional e se constituiu como ramo do Direito Internacional Público. Para a sua constituição concorreram a celebração de diplomas legais e a construção de mecanismos para a efetivação e implementação das suas normas. Entre os diplomas legais do período se destacam (i) a Convenção para a Prevenção e Repressão do Genocídio, que consagra dele uma definição que se tornaria costume internacional e, depois, *jus cogens*; (ii) a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi adotada pela Assembleia Geral em 1948 e, no curso dos anos, passaria a reunir normas reputadas costumes internacionais; (iii) as Convenções Europeia e Americana de Direitos Humanos, de 1950 e 1969, respecti-

vamente; (iv) os Pactos da ONU de Direitos Humanos, de 1966, a adensar a Declaração Universal e inscrever no Direito Internacional um conjunto de direitos inderrogáveis inclusive em tempos de conflito armado; (v) a edificação dos mecanismos dos sistemas interamericano e europeu, que na época contavam ambos com uma comissão - órgão quase judicial - e uma corte de direitos humanos, possibilitando aos indivíduos litigar, indiretamente, contra o Estado para tornar efetivos os seus direitos.

Mas, como tem sustentado uma nova historiografia^{11, 12} essas elaborações e construções teriam tido alcance limitado em comparação, p.e., com a popularidade atual dos direitos humanos. O interesse nesses direitos teria ficado restrito aos círculos diplomáticos, aos muros da ONU e a alguns países da Europa Ocidental¹³. Seguindo essa nova historiografia, a popularidade dos direitos humanos e, por conseguinte, sua incorporação ao nosso imaginário moral teriam decorrido de uma mudança brusca e contingente efetuada pelas dissidências latino-americanas e do Leste europeu, que enquadraram a prática sistemática da tortura e do desaparecimento forçado como problemas de direitos humanos no intuito de acionar as instituições internacionais contra o governo dos seus países.

O uso dos direitos humanos na ação coletiva ainda lhes facilitaria estabelecer conexões com atores políticos situados em outros países, i.e., transnacionalizar a ação política, coordená-la de modo a poder acionar mecanismos que pressio-

¹¹ MOYN, Samuel. *The last utopia: Human rights in history*. Cambridge-London: Belknap Press-Harvard University Press, 2010.

¹² CMIEL, Kenneth. The recent history of human rights. In: IRIYE, A.; GOEDDE, P.; HITCHCOCK, W. (Eds.). *The human rights revolution: An international history*. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 27-52.

¹³ MOYN, Samuel. *The last utopia: Human rights in history*. Op. cit.

nassem outros governos a pressionar o seu, em uma dinâmica que ficou consagrada como “efeito bumerangue”¹⁴.

Em sincronia com esse processo, em casos como o dos Estados Unidos, política e moralmente abalados pela Guerra do Vietnã, ainda passou-se a considerar os direitos humanos como elemento da sua agenda de política externa sob a administração Carter, o que lhes possibilitaria, *inter alia*, justificar o uso dos seus recursos de poder para pressionar governos autoritários¹⁵.

Essas seriam, contudo, condições necessárias, mas não suficientes, para que a formação da norma de responsabilidade criminal individual por graves violações de direitos humanos pudesse ter lugar. Para tanto, teriam concorrido, além dessas, os processos de transição da ditadura para a democracia, com destaque para o argentino. Nessas transições, ganharam densidade algumas ideias importantes para consolidar o afastamento das imunidades de chefes de Estado e altos oficiais como principiado em Nuremberg. Uma delas seria a de que as relações dos Estados com os indivíduos estão sujeitas ao escrutínio do Direito Internacional, que já aparecia no memorando de 1949 submetido pelo Secretário-Geral.

Quando se começa a falar, a propósito do conflito nos Bálcãs, em graves violações de direitos humanos, a norma internacional da responsabilidade criminal individual já tinha se estabelecido, portanto, como uma possibilidade em matéria de graves violações direitos humanos, aí compreendidas as violações das normas humanitárias basi-

¹⁴ KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Ithaca-London: Cornell University Press, 1998.

¹⁵ KEYS, Barbara J. *Reclaiming American virtue: The human rights revolution of the 1970s*. Cambridge-London : Harvard University Press, 2014.

lares, por força da aproximação do Direito Internacional Humanitário em relação aos direitos humanos em curso desde finais dos anos 1960 e intensificada nos anos 1980. Tal possibilidade se torna concreta, notadamente, no plano interno e como elemento de um modelo de transição.

2.2 O ressurgimento do Direito Internacional Penal nos anos 1990

A ideia de criar um tribunal para apurar a responsabilidade pelas práticas no conflito dos Bálcãs teria surgido em 1991, quando um jornalista da antiga Iugoslávia lança um apelo com o título “*Nuremberg Now*”. Naquele ano, eram retomados os trabalhos na Comissão de Direito Internacional para a elaboração de uma codificação dos crimes. Em 1992, esses trabalhos seriam concentrados em duas frentes, uma para a elaboração de um Estatuto e outra para a codificação dos crimes contra a paz e a segurança internacionais¹⁶.

Em 1992, a HRW chamou os Estados a estabelecerem um tribunal para julgar graves violações de direitos humanos e direito humanitário, recomendando a apuração da responsabilidade individual pelos crimes praticados nos Bálcãs. O diretor-executivo da HRW na época, Aryeh Neier, teria influenciado a Organização a propugnar por tribunais internacionais, em função da sua reticência em relação aos julgamentos domésticos por graves violações de direitos humanos, que então tinham lugar em 23 países, mas que, a julgar pela experiência argentina àquela altura, podiam criar ou aumentar a instabilidade¹⁷.

¹⁶ ORTEGA, Martin C. The ILC adopts the Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1, p. 283-326, 1997.

¹⁷ SIKKINK, Kathryn. *The justice cascade: How human rights prosecutions are changing world politics*. New York-London: W. W. Norton&Company, 2011.

Neier pontua que a referência para pensar a situação e as medidas a serem adotadas nos Bálcãs claramente era Nuremberg, e sua proposta ganha um reforço dias depois quando os meios de comunicação veiculam fotos dos campos de concentração na região, em alusão ao Holocausto. Já em 1993, Madeleine Albright, nova embaixadora dos Estados Unidos na ONU, revela-se uma defensora incansável da criação de um tribunal para encaminhar o problema, tendo o Holocausto em mente¹⁸. Há, destarte, um ressurgimento de Nuremberg na cena internacional, que, no entanto, nela nos parece ressurgir transfigurado, como em um julgamento centrado nos crimes contra a humanidade e no genocídio.

Como sabemos, o Tribunal para a antiga Iugoslávia foi instituído pelo Conselho de Segurança para julgar e punir graves violações de Direito Internacional Humanitário cometidas desde 1º de janeiro de 1991, por todas as partes no conflito. Ele se beneficiou da retomada recente dos trabalhos para uma codificação internacional penal pela Comissão de Direito Internacional. O Conselho fundamenta a medida excepcional em sua determinação de que a situação nos Bálcãs, de uso difuso da força e graves violações do Direito Internacional Humanitário, configurava uma ameaça à paz e à segurança internacionais, a justificar a adoção de medidas coercitivas da sua parte.

É importante observarmos, contudo, que, nesse caso, não se trata de um uso da força das armas, mas da força do direito, e, corria na época, inclusive como alternativa à intervenção militar, indesejada pelos Estados Unidos. Seja como for, sua instituição pelo Conselho é controversa e a legitimidade do órgão da ONU para tanto fundamentará questionamentos sucessivos da legitimidade do próprio Tribunal. Ela é, principalmente, precedida de debates e estudos importan-

¹⁸ Ibid, p. 110-2

tes em Direito Internacional Penal, bem como impulsiona a criação de uma corte internacional penal permanente.

No que se refere aos debates que deram forma ao Tribunal para antiga Iugoslávia, é interessante começar lembrando que os Estados apresentaram diferentes propostas de conformação da corte, que se distinguiam em aspectos importantes. Alguns preconizavam que os juízes da nova corte fossem escolhidos dentre os juízes, *inter alia*, da Corte Internacional de Justiça e das Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos, mas, ao final, optou-se pela tradicional indicação de dois nomes pelos Estados com ulterior eleição pela Assembleia Geral¹⁹. Outro aspecto importante nesses debates é a competência *ratione materiae* do tribunal, i.e., o rol dos crimes que lhe competiria julgar, tendo se estabelecido que ele compreenderia as violações das leis e costumes de guerra (artigo 2º) e as do artigo 3º comum às Convenções de Genebra de 1949 (artigo 3º), o crime de genocídio (artigo 4º) e os crimes contra a humanidade (artigo 5º).

Uma comparação rápida desse rol com o da Carta do Tribunal de Nuremberg ou o do Estatuto do TPI já nos possibilita perceber a sua singularidade. No que nos interessa diretamente, vale mais a pena recuperar os desafios a que se tinha de responder no Estatuto do Tribunal para a antiga Iugoslávia. Entre eles destacamos a necessidade de atribuir responsabilidade por atos praticados em conflitos armados não internacionais - algo sem precedente - e a distinção dos crimes contra a humanidade dos crimes comuns.

Quando o julgamento de Nuremberg tem lugar, o Direito Internacional Humanitário regulava apenas os con-

¹⁹ UNITED NATIONS. *Final Report of the Commission of Experts Established pursuant to Security Council Resolution 780. S/1994/674*, 1994.

flitos internacionais, não regulando, portanto, aqueles que acabariam sendo chamados de “conflitos não internacionais”. O uso da força armada contra nacionais, inclusive habitantes de domínios coloniais, era um assunto de competência exclusiva dos Estados, i.e., um assunto interno, regulado pelo direito penal. O Direito Internacional Humanitário procura regular minimamente essas situações com o artigo 3º, comum às quatro Convenções de Genebra de 1949. Porém, por força das potências coloniais, não se chega a contemplar a possibilidade de atribuir responsabilidade criminal individual por violações da sua letra. Na história do Direito Internacional Penal, caberá justamente ao Tribunal para a antiga Iugoslávia primeiro definir algumas condições para que isso pudesse ser feito²⁰.

Quanto aos crimes contra a humanidade, o desafio posto aos redatores do Estatuto era forjar uma definição que os distinguisse, ao mesmo tempo, dos outros crimes internacionais e dos crimes comuns. Era preciso, em outras palavras, que a definição com a qual o Tribunal viesse a operar não os confundisse nem com os chamados crimes de guerra ou, no caso do Tribunal para a antiga Iugoslávia, violações das leis e costumes de guerra e do artigo 3º, nem com os crimes de direito interno. Na prática, isso implicava estabelecer com o conflito uma relação que fosse significativa o bastante para distingui-los destes (crimes de direito

²⁰ Trata-se das famosas “condições do *Tadic*”, elaboradas na prática do próprio TPII para definir quais violações das leis de guerra implicariam responsabilidade individual penal. Essas condições consistiriam em (i) o ato constituir infração a norma do Direito Internacional Humanitário; (ii) essa norma ser norma de direito costumeiro ou, sendo convencional, serem preenchidas as condições postas a ela; (iii) a infração ser séria, em função dos valores protegidos pela norma violada ou das suas consequências para a vítima. INTERNATIONAL CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER-YUGOSLAV. *Prosecutor v. Dusko Tadic*. IT-94-1-AR72, *Appeals Chamber Judgment*, 2 October 1995.

interno e crimes de guerra), mas não estreita a ponto de eles se confundirem com aqueles. Tentando responder a esse duplo desafio, o Estatuto consagra a opção por uma relação que podemos considerar “circunstancial” com o conflito, em lugar da “conexão” requerida em Nuremberg. O Estatuto fala, nesse sentido, em atos que tenham relação com um conflito, seja ele internacional ou interno (artigo 5º).

Esses dois aspectos continuarão polêmicos nas discussões sobre as competências de uma corte internacional permanente, sendo solucionados, prudencialmente, com o Estatuto do Tribunal para a antiga Iugoslávia. Como mostram os debates na Comissão de Direito Internacional e os estatutos elaborados pela ONU para sucessivas jurisdições internacionais penais ou mistas, o próprio catálogo de crimes internacionais parecerá, em meados dos anos 1990, instável²¹.

Nessa linha, podemos afirmar que a construção da paz pelo direito, em especial pelos tribunais, foi definitivamente incorporada ao repertório da ONU no período e, na falta de uma jurisdição permanente, foram criadas outras, além do Tribunal para a antiga Iugoslávia, com competência material distinta. Essa mesma instabilidade pode ser observada nos trabalhos da Comissão de Direito Internacional, que ora aparecem como um código para os crimes contra a paz e a segurança da humanidade ora como projeto de código internacional penal.

No geral, a Comissão de Direito Internacional teria partido de um catálogo mais abrangente, que compreendia desde diferentes modalidades de terrorismo e o tráfico de drogas até os crimes internacionais inscritos na Carta do Tribunal de Nuremberg. Como dissemos, não só esse catálogo, mas a definição dos crimes, foi longamente debatido e negociado.

²¹ SCHABAS, William. *Unimaginable atrocities: Justice, politics, and rights at the war crimes tribunals*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

No curso desse longo debate, chega-se, enfim, aos termos do Estatuto do TPI, que prevê o crime de agressão, o crime de genocídio (artigo 6º), os crimes contra a humanidade (artigo 7º) e os crimes de guerra (artigo 8º). Sintomaticamente, a agressão torna a configurar crime, porém, não pode ser aplicada pelo TPI por falta de uma definição e de uma espécie de calibração das competências concorrentes do Conselho de Segurança e do Tribunal.

Já os crimes contra a humanidade, seus contornos e seus limites, são definidos como determinados atos que devem ser praticados sistemática ou generalizadamente contra uma população civil, em persecução de uma política de Estado ou de organização (artigo 8º). Os crimes contra a humanidade parecem ter continuado especialmente controvertidos, e o Tribunal para a antiga Iugoslávia, cuja jurisprudência é apropriada pelo TPI, parece ter dado contribuição importante para ampliar seus contornos e para consolidar o entendimento de que o Direito Internacional Penal é coextensivo aos direitos humanos²².

Uma hipótese nessa linha com potencial para trabalhos futuros é a de que a maior sensibilidade à violência e a força dos direitos humanos como ideal moral em “era dos direitos” levam-nos a considerar graves violações como crimes contra a humanidade: eles teriam, de fato, acabado se tornando sinônimos. Mas, como crimes massivos, difícil-

²² Para uma crítica contundente dos potenciais efeitos dessa ampliação no Direito Internacional Penal e na administração da justiça penal internacional, cf. o voto dissidente do juiz Hans-Peter Kaul, no caso *Decision pursuant to article 15 of the Rome Statute on the authorization of an investigation into the situation in the Republic of Kenya* (ICC, 01/09, 31 March 2010). Para uma discussão teórica aprofundada, cf. KRESS, Claus. On the outer limits of crimes against humanity: The concept of organization within the policy requirement: Some reflections on the Mach 2010 ICC Kenya decision. *Leiden Journal of International Law*, v. 23, 2010, p. 855-873.

mente se conseguirá distingui-los dos crimes comuns, ainda mais porque, a rigor, eles podem se configurar à revelia do número de vítimas. Em outras palavras, todo crime massivo seria crime contra a humanidade, mas não só os crimes massivos configurariam crimes contra a humanidade.

Se, pensando no assunto tendo foco apenas nas jurisdições internacionais, não chegamos a perceber nisso um problema, o que dizer quando consideramos que, de acordo com o próprio Direito Internacional Penal, suas normas serão primeiro aplicadas pelos Estados e que, em qualquer hipótese, o TPI depende da cooperação deles para levar um acusado a julgamento?

Conclusão

Neste capítulo procuramos mostrar como a ONU contribuiu para que o Direito Internacional Penal chegasse a assumir seus aspectos formais atuais e ocupasse um lugar central nos debates acerca da justiça global. Optamos por nos deter na posição dos crimes contra a paz e dos crimes contra a humanidade, bem como na articulação entre eles, em dois momentos cruciais na história do Direito Internacional Penal: o aparecimento do Direito Internacional Penal, nos anos 1940 e a instituição da primeira jurisdição internacional penal do pós-Segunda Guerra mundial, nos anos 1990.

Nosso propósito era chamar a atenção para a centralidade do problema do recurso à força pelos Estados em suas relações mútuas, o que animou à constituição da ONU, também no Direito Internacional Penal. Pretendíamos, assim, contribuir para a discussão sobre os limites e as possibilidades abertas ao seu desenvolvimento nos quase cinquenta anos que separam aqueles dois tribunais.

Operamos, no fundo, um deslocamento do foco no interior do catálogo de crimes internacionais, no intuito de abrir nele uma fissura que nos permitisse sugerir a possibilidade de que o renascimento do Direito Internacional Penal nos anos 1990 não seria tributário apenas do fim da guerra fria. Ele ainda teria se beneficiado, por um lado, do arrefecimento do pacifismo internacional²³, supostamente em decorrência do uso difuso da força pelos Estados em suas relações mútuas, e, por outro, da emergência dos direitos humanos como utopia²⁴, apto a transformar o mundo em um lugar melhor.

Procuramos oferecer alguns subsídios ao leitor para pensar o Direito Internacional Penal, em seus moldes atuais, como um resultado, em parte, desses dois movimentos e, em contraste com o que teria sido nos anos 1940, comprometido com outro foco de inquietações concernentes ao uso da força. Se, na origem, ele parece inscrito em uma ordenação forjada para interditar o recurso à força pelos Estados, atualmente o Direito Internacional Penal parece estar mais e mais preocupado com a regulação do (inevitável) uso da força pelos Estados contra outros Estados, sem prejuízo da regulação de conflitos de caráter nacional.

Como procuramos pontuar, desses dois movimentos decorrem alguns desafios ao Direito Internacional, no geral, e ao Direito Internacional Penal, em particular. O primeiro seria, como antecipamos, o arrefecimento do pacifismo na esfera internacional, podendo assinalar certo conformismo no que se refere ao recurso dos Estados à força em suas relações recíprocas. Esse conformismo pode se mostrar um

²³ Moyn, Samuel. *From antiwar politics to antitorture politics*. Op. cit.

²⁴ Moyn, Samuel. *The last utopia: Human rights in history*. Op. cit.

problema quando colocamos, francamente, o problema dos limites e das possibilidades do Direito Internacional Humanitário em uma era marcada pela tecnologia.

O outro desafio diria respeito às fronteiras dos crimes contra a humanidade, não raro alargadas a ponto de tocar os lindes dos crimes comuns, dos crimes massivos que, não obstante, não apresentam os chamados elementos contextuais do crime internacional. Nesse caso, o risco para o qual atentar é o Direito Internacional Penal ser usado pelos Estados para ampliar seu poder de punir, em lugar de restringi-lo.

Referências

ARTHUR, Paige. How “transitions” reshaped human rights: A conceptual history of transitional justice. *Human Rights Quarterly*, v. 31, n. 2, p. 321-367, 2009.

CMIEL, Kenneth. The recent history of human rights. In: IRIYE, A.; GOEDDE, P.; HITCHCOCK, W. (Eds.). *The human rights revolution: An international history*. Oxford: Oxford University Press, p. 27-52, 2012.

DONNEDIEU DE VABRES, Henri. Les proces de Nuremberg devant les principes modernes du droit pénal international. *Recueil des Cours de l' Académie de la Haye*, p. 477-611, 1947.

KAUL, Hans-Peter. The Nuremberg legacy and the International Criminal Court: Lecture in honor of Whitney R. Harris, former Nuremberg Prosecutor. *Washington University Global Studies Law Review*, v. 12, n.3, p. 637-652, 2013.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics*. Ithaca-London: Cornell University Press, 1998.

KELSEN, Hans. Will the judgment in the Nuremberg Trial constitute a precedent in international law?. *International Law Quarterly*, v. 1, n. 2, p. 153-171, 147.

_____. Collective and individual responsibility in international law with particular regard to punishment of war criminals. *California Law Review*, v. 31, p. 530-571, 1942-1943.

KEYS, Barbara J. *Reclaiming American virtue: The human rights revolution of the 1970s*. Cambridge-London : Harvard University Press, 2014.

KRESS, Clauss. On the outer limits of crimes against humanity: The concept of organization within the policy requirement: Some reflections on the Mach 2010 ICC Kenya decision. *Leiden Journal of International Law*, v. 23, p. 855-873, 2010.

MOYN, Samuel. *Human rights and the use of history*. London-NewYork: Verso, 2014.

_____. *From antiwar politics to antitorture politics*. Documento online. November 29, 2011.

_____. *The last utopia: Human rights in history*. Cambridge-London: Belknap Press-Harvard University Press, 2010.

ORTEGA, Martin C. The ILC adopts the Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1, p. 283-326, 1997.

SCHABAS, William. *Unimaginable atrocities: Justice, politics, and rights at the war crimes tribunals*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

SIKKINK, Kathryn. *The justice cascade: How human rights prosecutions are changing world politics*. New York-London: W.

W. Norton&Company, 2011.

UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *The Charter and judgment of the Nürenberg Tribunal: History and analysis. Memorandum submitted by the Secretary-General.* A/CN.4/5, 1949.

UNITED NATIONS. *Final Report of the Commission of Experts Established pursuant to Security Council Resolution 780.* S/1994/674, 1994.

A ONU entre projetos de um Tribunal Penal Internacional

João Henrique Ribeiro Roriz*

Introdução

Ao propor uma história sobre a Organização das Nações Unidas (ONU) em seu livro, *The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations*, Paul Kennedy separa a atuação da Organização a partir de temas específicos, como segurança internacional, agendas econômicas e direitos humanos. Para o historiador, quando se busca a história da ONU, deve-se ter em perspectiva que muitas “ONUs” coexistem – desde a acusada de não conseguir evitar o genocídio em Ruanda, àquela que tenta avançar agendas sociais como os Objetivos do Milênio. Ver apenas parte da instituição seria, em suas palavras, como “homens cegos sentindo apenas partes de um elefante”¹. A proposta de Kennedy é, assim, analisar a Organização em suas múltiplas facetas, com avanços e retrocessos, apresentando ao(à) leitor(a) a construção da instituição com um referencial mais complexo do que outras análises sugerem.

A proposta de Kennedy tem o mérito de mostrar que a instituição pode ser observada por pontos de referências distintos. A partir dessa diversidade de narrativas,

* Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal de Goiás. Pesquisador visitante no Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade de Oxford (2015-2016). Bolsista da CAPES, Brasil.

¹ KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man: The Past, Present and Future of the United Nations*. Nova York: Penguin, 2007. p. xvi.

um passo além pode ajudar a revelar a competição entre elas para caracterizar uma organização tão múltipla como a ONU. Afinal, a Organização pode ser descrita, dentre outras formas, como um fórum multilateral onde projetos políticos são avançados principalmente por Estados, como uma instituição estruturalmente tendenciosa à representação de interesses de grandes potências em detrimento de países periféricos, ou ainda como um ator com vontade e capacidade de manobra próprias, por mais que limitados, e que tem certa percepção de como avançar (ou não) determinadas pautas. Certamente, a ONU, enquanto ator político com margem de manobra, é uma caracterização muito mais coerente, por exemplo, com seu papel na campanha de erradicação da poliomielite, que se inicia no final dos anos 1980, do que quando se estuda seu desempenho na crise dos mísseis em 1962.

Este texto almeja aproximar certos momentos das trajetórias da ONU com alguns projetos que propunham a criação de uma instância judiciária penal internacional, tal como o que acabou resultando no Tribunal Penal Internacional (TPI). Pretende revelar algumas lacunas nas narrativas tradicionais sobre as propostas de um tribunal dessa natureza, que tendem a menosprezar ou mesmo invisibilizar o papel exercido pela ONU. Não se trata aqui de ressaltar a essencialidade da ONU em detrimento das outras forças e atores que acabaram por constituir o tribunal, mas de demonstrar como a formação das duas organizações (TPI e ONU) está mais próxima do que a primeira vista sugere.

O trabalho não assume uma determinada perspectiva sobre a ONU, seja como fórum multilateral, instrumen-

to de potências ou ator político, mas tenta mostrar como tais ângulos podem auxiliar na análise de momentos distintos. Ainda que os eventos aqui descritos sejam apresentados em uma ordem razoavelmente cronológica, não se pressupõe uma linha de continuidade (nem de coerência) entre as distintas propostas de construção de uma instância penal internacional.

O texto está dividido em quatro partes, além da introdução e conclusão. Destaca-se na primeira como o próprio início da ONU esteve envolvido com propostas de criação de instâncias penais internacionais e como essas foram arquivadas quando a Organização se viu inviabilizada pelo contexto bipolar. As duas partes seguintes analisam a retomada do projeto na década de 1990, bem como os trabalhos técnicos realizados no interior da burocracia onusiana e a formação das alianças a favor da corte em apreço, o que será essencial nas negociações políticas ainda na década de 1990. Por fim, o próprio processo de formação do Estatuto de Roma é destacado vis-à-vis a ONU.

1. Do Tribunal de Crimes de Guerra das Nações Unidas aos trabalhos da Comissão de Direito Internacional: a ONU e as primeiras iniciativas de uma justiça penal internacional

As histórias tradicionais da institucionalização da justiça penal internacional localizam nos dois pós-guerras mundiais seus marcos fundamentais. Tanto na primeira, quanto na segunda guerras mundiais as primeiras propostas de cortes penais com jurisdição sobre crimes cometidos durante as hostilidades partiram dos Estados vencedores em um esforço contínuo de punição aos perdedores. Nestes contextos, as propostas de institucionalização de uma

instância penal internacional decorrem das principais potências, e as organizações multilaterais dos períodos (Liga das Nações e ONU) refletindo tais perspectivas.

Uma tentativa de estabelecer um tribunal penal de jurisdição internacional acompanhou o espírito liberal que marcou a Liga das Nações. Em seu instrumento constitutivo, o Tratado de Versalhes, os artigos 227 a 230 (Parte VII, intitulado “penalidades”) indicavam que o Kaiser Guilherme II deveria ser julgado “pela ofensa suprema contra a moral internacional e a santidade dos tratados”² por um tribunal penal especial a ser constituído exclusivamente para tal propósito. O desfecho dessa iniciativa é largamente conhecido: os Países Baixos, onde o Kaiser se refugiou, negaram sua entrega e o tribunal nunca saiu do papel. Os únicos julgamentos criminais por atos perpetrados durante a Primeira Guerra Mundial ocorreram na cidade de Leipzig, em 1921, pela Reichsgericht, a corte imperial alemã. Os alemães concordaram em realizar os julgamentos após pressão dos vencedores da guerra, mas condicionaram sua realização ao seu sistema jurídico nacional.

Dos poucos oficiais alemães julgados, muitos foram inocentados e aqueles considerados culpados receberam penas entre alguns meses a poucos anos de reclusão. Os julgamentos de Leipzig foram criticados de ambos os lados: considerados humilhantes e parte de um projeto de justiça de vencedores na Alemanha, e entendidos como julgamentos abrandados pelo sistema legal doméstico que se recusava a trata-los com o rigor merecido entre os aliados³.

² Tratado de Versalhes, 1919.

³ Para uma crítica consistente às iniciativas Cf., SCHMITT, Carl. *O nomos da Terra no direito das gentes do jus publicum europaeum*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

Outra tentativa frustrada ocorreu após o assassinato na França do rei da Iugoslávia Alexandre I em 1934. Poucos anos mais tarde, a França se esforçou para avançar na Liga das Nações um tratado sobre terrorismo que envolvesse a criação de uma instância judiciária internacional. A Convenção para a Criação de um Tribunal Penal Internacional foi estabelecida em 16 de novembro de 1937 e pretendia lidar com o crime de terrorismo; contudo, não recebeu o apoio político necessário e não foi implementada. Eram tempos turbulentos: Hitler já ensaiava sua política beligerante, a Itália tinha invadido a Abissínia e a Espanha estava em guerra civil.

Ainda que os resultados das iniciativas do entre-guerras tenham sido aquém do proposto no Tratado de Versalhes, a ideia de estabelecer um tribunal depois de atrocidades cometidas em uma guerra foi resgatada após o outro conflito mundial que ocorreu duas décadas depois. As quatro potências vitoriosas na Segunda Guerra Mundial resolveram redigir, na Conferência em Londres, um tratado específico para a criação de uma corte penal. Em 8 de agosto de 1945, EUA, URSS, Reino Unido e França assinaram o *Agreement for the Prosecution and Punishment of Major War Criminals of the European Axis, and Establishing the Charter of the International Military Tribunal*. Dezenove países aderiram ao tratado posteriormente. Pouco tempo depois do que ficou conhecido como “Tribunal de Nuremberg”, foi estabelecido o Tribunal Militar Internacional para o Oriente Distante, o “Tribunal de Tóquio”. Cabe ressaltar que entre os anos de 1946 e 1949 alguns julgamentos subsequentes ocorreram também em Nuremberg, cidade administrada pelos EUA enquanto potência ocupante.

É nos tribunais militares do pós-Segunda Guerra que a narrativa tradicional de Direito Internacional Penal localiza os antecedentes mais relevantes para o projeto de justiça penal que resulta no TPI. Todavia, tal narrativa, em geral, tende a ser construída de forma a marginalizar a recém-criada ONU. Em mais de uma ocasião cogitou-se o estabelecimento de um tribunal penal de caráter internacional vinculado à instituição e dentro dela foram elaborados os primeiros estudos técnicos sobre uma corte dessa natureza.

Quando o nome “Nações Unidas” ainda significava a coalizão que as Potências Aliadas empregavam na guerra contra o Eixo, discutiu-se a criação de uma corte penal para julgar crimes cometidos durante o conflito bélico. Presidida por Sir Cecil Hurst do Reino Unido, a Comissão das Nações Unidas para a Investigação de Crimes de Guerra foi arquitetada no encontro dos aliados em Moscou, em 1943, e demonstrava sua vontade em indiciar os nazistas por crimes de guerra. A Comissão elaborou o documento intitulado *Draft Convention for the Establishment of a United Nations War Crimes Court*, largamente influenciado pela Convenção de 1937 da Liga das Nações, assim como por um órgão não oficial chamada Assembleia Internacional de Londres⁴.

O projeto do “Tribunal de Crimes de Guerra das Nações Unidas” reconhecia que, “em geral”, os “tribunais apropriados para julgar e punir” crimes de guerra são “tribunais nacionais”, mas que “há casos que tais crimes não podem ser convenientes ou efetivamente punidos por um tribunal nacional”, e que, portanto, os aliados decidiam criar uma “Corte Interaliada em que os governos das Nações Unidas poderiam, a seu critério, levar a

⁴ SCHABAS, William. *An Introduction to the International Criminal Court*. 3. ed., Nova York: Cambridge University Press, 2007.

julgamento pessoas acusadas por crimes previstos nesta Convenção”⁵. Segundo a iniciativa, esta corte teria competência para julgar ofensas às leis e costumes da guerra e seria composto por juizes nacionais dos países aliados. Preterido em relação ao Tribunal de Nuremberg, o Tribunal de Crimes de Guerra das Nações Unidas não foi implementado por ausência de apoio das grandes potências⁶.

Outra proposta de criação de um tribunal internacional gestada no âmbito da ONU foi feita nos primeiros anos de atividade na Organização. Também no contexto das atrocidades perpetradas pelos nazistas, nominou-se uma prática como um novo crime, o genocídio, um termo cunhado pelo linguista judeu-polonês Raphael Lemkin para descrever a prática de extermínio nazista. Apesar de não ter conseguido incluí-lo no rol de crimes do Estatuto de Nuremberg, a atuação de Lemkin foi determinante na adoção do tratado na nova instituição internacional. A resolução 96(I) de 1946 da Assembleia Geral da ONU (AG) declarou o genocídio um crime contra a humanidade e ressaltou a importância de um tratado sobre o assunto. A Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio foi finalizada em 1948 e nela se incluiu a necessidade de um tribunal internacional com competência sobre a matéria. No mesmo ano, a AG, através da resolução 216 (B), requereu à Comissão de Direito Internacional a preparação de um estatuto para o tribunal.

⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDA. COMISSÃO DE CRIMES DE GUERRA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Draft Convention for the Establishment of a United Nations War Crimes Court*. 30 de setembro de 1944. Disponível em: <<http://www.trumanlibrary.org/>>.

⁶ Para um estudo detalhado sobre essa iniciativa, conferir: SCHABAS, William. The United Nations War Crimes Commission's Proposal For An International Criminal Court. *Criminal Law Forum*, v. 25, n. 1, p. 171-189, 2014.

Apesar de o tribunal pretendido na referida Convenção de 1948 não ter sido estabelecido, os trabalhos técnicos iniciados nas instâncias onusianas foram de crucial importância para que discussões sobre o assunto avançassem e inovações jurídicas da matéria ganhassem o consenso necessário para um momento político oportuno.

Os esforços da Comissão de Direito Internacional (CDI) da ONU, que reúne juristas especializados em estudos de Direito Internacional, merecem destaque. A CDI redigiu não apenas estatutos de um tribunal, mas também dois documentos cujos conteúdos serão utilizados posteriormente no processo de institucionalização de uma justiça penal internacional: os chamados “Princípios de Nuremberg” e o Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade.

O primeiro foi finalizado em 1950 e contém sete princípios de Direito Internacional supostamente presentes na Carta do Tribunal de Nuremberg. Dentre eles estão o princípio da responsabilidade penal individual, princípios a respeito de imunidades de altos funcionários do Estado e uma lista dos crimes internacionais reconhecidos à época⁷. O Código de Crimes teve uma primeira versão em 1954, foi revisto em 1991 e finalmente teve sua versão final em 1996, quando a redação dos trabalhos para o TPI já caminhava também. Seu conteúdo muito mais desenvolvido demonstra a maior complexidade e a vontade política de normatizar questões penais no âmbito global da década de 1990⁸. A Comissão realizou também outro estudo, pu-

⁷ ONU. COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Principles of the Nuremberg Tribunal. *Yearbook of the International Law Commission*, v. II, 1950, p. 374-378.

⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDA. COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind. *Yearbook of the International Law Commission*, v. II [part 1], 1996, p. 17-56.

blicado em 1950, no qual opinou que a criação de um tribunal internacional com jurisdição sobre genocídio e outros crimes era desejável e possível⁹.

Além da CDI, a própria AG estabeleceu um comitê, composto de dezessete Estados, responsável por elaborar uma proposta de estatuto de um tribunal. Seu relatório final foi publicado em 1952, e depois revisado por outro comitê da AG em 1954. Os trabalhos foram, então, suspensos pela AG graças à falta de acordo a respeito do crime de agressão.

A Guerra Fria deixou claro que a criação de uma instância penal de caráter internacional – dentro ou fora do guarda-chuva institucional onusiano – dependia de vontades e de capacidades políticas de agir em um cenário propício, a despeito de escassas iniciativas¹⁰. Não coincidiam os projetos políticos das grandes potências com uma corte capaz de atribuir responsabilidade penal por crimes internacionais; e poucas eram as brechas que permitiam que outros atores encabeçassem tal iniciativa. Os Estados Unidos, grande entusiasta dos tribunais de Nuremberg e Tóquio, poderia encontrar constrangimentos às suas intervenções recorrentes durante a era da bipolaridade frente um tribunal internacional. Na avaliação de um comentarista, as demais potências tampouco endossaram a iniciativa: o Reino Unido entendia que o projeto era politicamente imaturo, a

⁹ É interessante notar que a matéria não foi consenso entre os membros da Comissão. Na votação se a criação de um tribunal penal internacional é desejável, oito membros entenderam que sim, com um voto contrário e duas abstenções. Na questão se a criação de tal corte é possível, sete votaram que sim, um se absteve e três entenderam que não (ONU. COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Op. Cit., 1950).

¹⁰ Por exemplo, a resolução 3314 (XXIX) da AG, adotada em 14 de dezembro de 1974, define agressão como um crime internacional, apesar de não estabelecer nenhuma instância penal.

França tinha certa simpatia à proposta, mas não chegou a encabeçá-la e a URSS receava que sua soberania pudesse ser afetada por tal instituição¹¹. Assim, a criação de uma instância penal internacional foi preterida em favor do desenvolvimento de instrumentos de cooperação bilateral interestatal, a fim de fortalecer jurisdições domésticas.

Mesmo no período em que os esforços por uma instituição judiciária penal internacional não tiveram resultados, os trabalhos técnicos desenvolvidos no interior da ONU foram fundamentais para manter e amadurecer dentro do possível o projeto, bem como para fornecer arranjos jurídicos que pudessem ser retomados em um ambiente político mais propício.

2. O resgate de um tribunal penal internacional entre novos e velhos atores e discursos

A criação de instâncias judiciárias penais no plano global começa a voltar à agenda política global no findar da Guerra Fria, quando consensos momentâneos são costurados. A Comissão de Direito Internacional da ONU volta a ser acionada. Após uma articulação iniciada por Trinidad e Tobago na AG, a resolução 44/89 requer à CDI um esboço de estatuto de um tribunal. Uma primeira apresentação é feita por Doudou Thiam em 1992 e outra por James Crawford em 1993. Uma versão final de estatuto é submetida à AG em 1994. Tal versão não apresentou uma definição dos crimes, trabalho deixado para o Código que foi finalizado em 1996.

O ambiente de liberalidade construído dá espaço a novas iniciativas, dessa vez com o envolvimento de outros

¹¹ BASSIOUNI, M. Cherif. Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court. *Cornell International Law Journal*, v. 32, n. 3, 1999.

atores e com o uso de outros discursos, como o dos direitos humanos. A primeira proposta de criar uma instância judiciária penal internacional, no contexto da primeira Guerra do Golfo, veio justamente do país que décadas antes sofreram com a justiça dos vencedores: a Alemanha.

Agora reunificada, a Alemanha passava por um momento de reinvenção, em que a política externa fazia parte de um projeto nacional de unificação e de busca da “verdade” a respeito dos “crimes” ocorridos durante a separação. Com o fim do muro de Berlim, os alemães ocidentais começaram a indiciar funcionários da República Democrática Alemã, tais como guardas de fronteiras e políticos do comitê executivo. Cerca de 100.000 oficiais foram investigados por crimes cometidos pelo Estado e cerca de 500 foram condenados¹². Entendia-se que mesmo que os acusados não tivessem infringido nenhuma lei da República Democrática Alemã, eles deveriam ter agido de acordo com as “leis da humanidade”, como deduzidas da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹³. Através do direito pretendia-se enquadrar a história em propósitos políticos de construção de uma nova identidade nacional – tal como ocorrera em Nuremberg.

Assim, em abril de 1991, durante a Guerra do Golfo, o ministro das relações exteriores alemão, Hans-Dietrich Genscher, sondou os aliados sobre a criação de um tribunal internacional para julgar Saddam Hussein e seu séquito. No entanto, os vínculos entre o regime de Bagdá e os

¹² STEINKE, Ronen. *The Politics of International Criminal Justice: German Perspectives from Nuremberg to The Hague*. Oxford: Hart, 2012.

¹³ KREVER, Tor. Dispensing Global Justice. *New Left Review*, n. 85, p. 67-97, 2014.

estadunidenses, fortalecido desde a guerra com o Irã nos anos 1980, poderiam vir à tona em um momento delicado de afirmação da liderança de Washington.

A ideia de uma corte penal de caráter internacional foi adiada por pouco tempo, até as guerras de fragmentação da Iugoslávia, quando voltou às mesas de negociações diplomáticas. Com uma política externa assertiva, Berlim buscava liderar o bloco europeu e reconheceu, antes mesmo dos seus parceiros europeus, a secessão da Eslovênia e da Croácia em 1991. Washington, que inicialmente hesitava e se preocupava mais com os eventos no Oriente Médio, alterou sua posição frente o novo cenário político e buscou engajar-se diretamente com a secessão da Bósnia e Herzegovina. A guerra Bósnia começou em abril de 1992 e, rapidamente, as atrocidades passaram a ser veiculadas na grande mídia estadunidense.

As primeiras conversas sobre a criação de um tribunal para julgar os crimes das guerras iugoslavas se deram no começo de 1992, em encontros entre Lord Carrington, Cyrus Vance e o juiz francês Robert Badinter, quem levantou a ideia¹⁴.

As primeiras reações na burocracia diplomática francesa foram de ceticismo. Algumas manifestações já circulavam na mídia e em relatórios de ONGs como a *Human Rights Watch* que, especificamente, requisitou ao Conselho de Segurança a criação de um tribunal internacional com jurisdição sobre crimes de guerra ou violações graves às Convenções de Genebra¹⁵. O ministro das relações exteriores alemão levou adiante a proposta para fóruns diplomáticos.

¹⁴ SCHABAS, William. *The UN International Criminal Tribunals: The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

¹⁵ HUMAN RIGHTS WATCH. *War Crimes in Bosnia-Herzegovina. A Helsinki Watch Report*. Nova York: Human Rights Watch, 1992.

O primeiro registro de uma conferência diplomática onde a criação de um tribunal aparece é a Conferência de Londres sobre a ex-Iugoslávia em 26 de agosto de 1992, através da sugestão do ministro das relações exteriores da Alemanha com concordância do seu colega francês. Mais propensos a um endurecimento de postura com os sérvios, a recém-eleita administração Clinton foi receptiva às sugestões de seus aliados do atlântico norte.

A iniciativa é então levada à ONU e passa a ser debatida multilateralmente em várias instâncias e órgãos. A resolução 780 do Conselho de Segurança, adotada em 6 de outubro de 1992, requisitou ao Secretário Geral o estabelecimento de uma Comissão de Especialistas para investigar e analisar informações sobre violações de Direito Internacional Humanitário¹⁶. Presidida por Cherif Bassiouni, a Comissão de Especialistas começou seus trabalhos em outubro de 1992 e recomendou ao Conselho a criação de um tribunal penal internacional¹⁷. A Comissão de Direitos Humanos da ONU analisou a situação iugoslava e considerou a possibilidade de que crimes de guerra e genocídio estivessem ocorrendo naquele território¹⁸. A resolução 47/121 de 18 de dezembro de 1992 da AG exortou o Con-

¹⁶ De acordo com Schabas a resolução foi proposta pelos EUA, que pretendiam criar uma instituição similar à comissão de crimes de guerra de 1943 que estabeleceu o Tribunal de Nuremberg, mas ainda encontrava certa resistência do Reino Unido, França e China. Cf. SCHABAS, William. *The UN International Criminal Tribunals: The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*. Op. cit.

¹⁷ ONU. *Interim Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 780* (1992). UN Doc. S/25272. 10 de fevereiro de 1993.

¹⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDA. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. *The Situation of Human Rights in the Territory of the former Yugoslavia*. CHR Res. 1992/S-2/1. 01 de dezembro de 1992.

selho de Segurança a considerar o estabelecimento de um tribunal penal internacional para julgar crimes de guerra ocorridos na Bósnia e Herzegovina. Em fevereiro de 1993, o relator especial da Comissão de Direitos Humanos, Tadeusz Mazowiecki, recomendou a criação de um tribunal internacional de crimes de guerra para investigar violações de direitos humanos e de direito humanitário¹⁹.

A resolução 808 de 22 de fevereiro de 1993 criou o Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia. Os documentos constitutivos do tribunal que funciona na Haia foram muito influenciados pelos trabalhos realizados nas instâncias mais técnicas da Organização, como a Comissão de Direito Internacional. Em novembro de 1994, o Conselho criou uma corte congênere após o genocídio ruandês, o Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Com competência para julgar crimes de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra, os dois tribunais *ad hoc* da ONU são as instituições que mais avançaram o Direito Internacional Penal em matéria jurisprudencial. Ademais, parte dos seus desenhos institucionais, práticas, mentalidade e até mesmo corpo burocrático compuseram diretamente o TPI.

Nesse sentido, ainda que os tribunais *ad hoc* sejam passíveis de distintas críticas como a de serem “julgá-

¹⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDA. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. *Situation of Human Rights in the Territory of the former Yugoslavia*. Report on the situation of human rights in the territory of the former Yugoslavia submitted by Mr. Tadeusz Mazowiecki, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, pursuant to Commission resolution 1992/S-1/1 of 14 August 1992. E/CN.4/1993/50.10 de fevereiro de 1993.

mentos-shows”²⁰, justiça de vencedores²¹, a questões técnicas como cerceamento do direito de defesa²², o TPI foi construído a partir de suas experiências. Os debates políticos e jurídicos envolvidos, a formação de atores estatais e não estatais a favor de uma maior institucionalização da justiça penal internacional e o próprio endosso ao discurso de direitos humanos envolvido ajudaram na preparação do terreno político para as negociações que resultarão no Estatuto de Roma.

²⁰ Koskenniemi analisa os lados ocultos do projeto do uso do vocabulário do direito penal para “lidar com o passado”, especialmente como o direito penal sempre oferece suporte à hegemonia de narrativas contestadas e seu emprego por parte daqueles que querem justificar seus atos (ou suas omissões). Em seu artigo, o autor dá destaque a como isso ocorreu no contexto do julgamento do líder sérvio Slobodan Milošević (Cf. KOSKENNIEMI, Martti. Between Impunity and Show Trials. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, v. 6, n. 1, p. 1-32, 2002).

²¹ Para Krever, os tribunais *ad hoc* são exemplos de justiça de vencedores porquanto mostram como as grandes potências utilizaram os julgamentos para criminalizar seus oponentes políticos, enquanto suas próprias condutas permanecem acima do escrutínio judicial (Cf. KREVER, Tor. Dispensing Global Justice. *New Left Review*, n. 85, p. 67-97, 2014).

²² Uma das grandes críticas aos tribunais *ad hoc* é a desproporcionalidade entre os direitos de defesa dos acusados e os poderes da acusação. Para Knoops, o princípio da “igualdade das armas” entre a defesa e a acusação provavelmente nunca será cumprido em um tribunal penal internacional, pois a própria estrutura dessas instituições foi desenhada a partir da proposta de se punir (pretensos) criminosos internacionais (Cf. KNOOPS, Geert-Jan Alexander. Dichotomy between Judicial Economy and Equality of Arms within International and Internationalized Criminal Trials: A Defence Perspective. *Fordham International Law Journal*, v. 28, p. 1566-1594, 2004-2005).

3. As negociações e os trabalhos preparatórios: formação de consensos e alianças

O primeiro esboço de um estatuto de tribunal penal internacional foi apresentado pela Comissão de Direito Internacional da ONU no final de 1994. A proposta era próxima dos instrumentos constitutivos dos tribunais *ad hoc* e se cogitava localizar o tribunal dentro das instâncias onusianas²³, o que tinha apoio dos membros permanentes.

A partir do esboço de estatuto elaborado pela CDI, a AG estabeleceu um comitê *ad hoc* para dar prosseguimento às discussões, dessa vez envolvendo delegações diplomáticas. Foi um momento crucial, pois questões políticas eram abertamente dialogadas e as posições diplomáticas começaram a ficar mais claras. Mesmo que os debates entre os membros do comitê revelassem diferenças significativas entre as delegações, os trabalhos avançavam e surgiram propostas novas que destoavam daquelas da CDI. Destacam-se duas: a) a noção de complementaridade ao invés da primazia de jurisdição formulada pela Comissão de forma semelhante às dos tribunais *ad hoc*, e b) um estatuto com a definição dos crimes, e não sua mera enumeração²⁴.

Ao invés de programar uma conferência para adoção de um estatuto, entendeu-se que era necessário avançar ainda mais nos trabalhos. Decidiu-se na AG pela criação de um Comitê Preparatório, conhecido pela abreviação em inglês de “PrepCom”, que envolveu Estados, ONGs e or-

²³ Cf. CRAWFORD, James. The ILC's Draft Statute for an International Criminal Tribunal. *American Journal of International Law*, v. 88, n. 1, 1994, p. 140-152.

²⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Ad Hoc Committee on the Establishment of an International Criminal Court*. UN Doc. A/50/22. 6 de setembro de 1995.

ganizações internacionais diversas. Atores não estatais se envolveram ainda mais no processo de negociação nessa configuração. O grupo se reuniu em duas ocasiões em 1996 e apresentou suas considerações à Assembleia²⁵. Em 1997 e 1998, o PrepCom se encontrou em três ocasiões formais e algumas vezes informalmente, sendo que a mais importante ocorreu em Zutphen, nos Países Baixos, em janeiro de 1998. O “esboço de Zutphen” consolidou grande parte das propostas, teve alguns ajustes na sessão final da PrepCom e foi finalmente submetido à Conferência Diplomática²⁶. O esboço preparado pela CDI sofreu significativas alterações quando as negociações começaram em Roma.

As negociações do PrepCom foram palco das coalizões políticas fundamentais que culminaram no Estatuto de Roma. Grupos “*like-minded*” são geralmente arranjos políticos informais de Estados com visões similares sobre alguns assuntos em pauta. O grupo *like-minded* a favor do TPI foi caracterizado por ser relativamente coeso, ativo e quando a Conferência Diplomática em Roma teve início, seu número era de 60 Estados do total de 160 que participava nas negociações. Seus líderes eram: Alemanha, Argentina, Austrália, Canadá, Países Baixos e, posteriormente, África do Sul²⁷. Na opinião de Bosco, a participação neste grupo era facilitada pela ausência de fortes interesses políticos de seus mem-

²⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Ad Hoc Committee on the Establishment of an International Criminal Court*. UN Doc. A/51/22. 13 de setembro de 1996.

²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court*. Addendum, UN Doc. A/CONF.183/2/Add.1. 14 de abril de 1998.

²⁷ WASHBURN, John. The Negotiation of the Rome Statute for the International Criminal Court and International Lawmaking in the 21st Century. *Pace International Law Review*, v. 11, n. 2, p.361-377, 1999.

bro, bem como por eles não terem presença estratégica em várias partes do mundo; países poderosos com interesses complexos têm, em sua opinião, habilidade limitada para avançar a justiça internacional²⁸.

As principais reivindicações do grupo *like-minded* incluíam: a) jurisdição sobre os principais crimes internacionais, como genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra e, talvez, agressão; b) eliminação do veto do Conselho de Segurança em processos; c) um procurador independente com o poder de iniciar investigações *proprio motu*; e d) proibição de reservas ao estatuto²⁹. Entendiam, portanto, que a nova corte não deveria estar subordinada ao Conselho de Segurança, o que ia de encontro à posição estadunidense. Este grupo dominou a organização da Conferência, incluindo as posições chave de grande parte dos grupos de trabalho.

Somando-se ao grupo *like-minded*, organizações da sociedade civil também tiveram um peso crucial desde os trabalhos preparatórios, ganhando ainda mais força nas negociações em Roma. Sua participação coincidia com um momento específico da ONU, onde se pressionava por maior acesso das organizações da sociedade civil aos processos decisórios da Organização. No começo de 1995, a partir de reuniões de ONGs em Nova York, começou a se formar uma ampla frente de força política que terá um papel central em todo o processo de formação do tribunal: a Coalizão para o Tribunal Penal Internacional. Cabe ressaltar outrossim a disponibilização de fundos por parte de fundações, como a Ford e a MacArthur.

²⁸ BOSCO, David. *Rough Justice: The International Criminal Court in a World of Power Politics*. Nova York: Oxford University Press, 2014.

²⁹ SCHABAS, William. *An Introduction to the International Criminal Court*. Op. cit.

Desde o início, a questão do lugar do TPI no atual sistema de segurança coletivo foi um dos principais pontos de dissenso que dificultaram as negociações. De um lado, o grupo *like-minded* e as ONGs da Coalizão articulavam uma corte autônoma, não submetida ao Conselho de Segurança da ONU. Ainda não havia consenso sobre o exato desenho institucional, mas a preferência por parte do grupo *like-minded* e das organizações da sociedade civil era por um tribunal imparcial, uma instituição internacional à parte do sistema da ONU. As negociações ocorriam em um momento de relativa preocupação com as atrocidades que ocorriam nos Bálcãs e na África Central, o que dava certo senso de urgência e ao mesmo tempo aumentava a desconfiança da efetividade de um tribunal internacional junto a uma Organização como a ONU, que não apenas não apenas se demonstrava incapaz de impedir aqueles eventos, como geralmente tinha um dos seus membros permanentes do Conselho, de certa forma, envolvido.

Por outro lado, as potências permanentes do Conselho de Segurança recebiam com cautela a nova movimentação por um tribunal permanente. Afinal, uma instituição judiciária sem vínculos com o sistema de segurança coletiva arquitetado no pós-Segunda Guerra poderia obstaculizar os esforços do Conselho de administração de conflitos. Antes do PrepCom, havia certa simpatia por um tribunal internacional controlado pelo sistema de segurança coletiva do Conselho; todavia, com o andamento das negociações, ficava cada vez mais claro que o grupo *like-minded* conseguia arregimentar apoio significativo.

Os Estados Unidos buscavam liderar aqueles que queriam o tribunal penal dentro do quadro institucional da ONU. A administração Clinton manifestou seu apoio a uma corte nesse formato no seu primeiro ano de mandato,

ainda que desde o início tenha manifestado seus receios de uma instituição que não fosse controlada pelo Conselho de Segurança e pudesse ser “politizada” de tal forma a prejudicar o envolvimento militar estadunidense alhures³⁰. Essas preocupações irão marcar o posicionamento estadunidense durante o processo constitutivo do TPI: caso uma instância penal estivesse subjugada à estrutura de segurança coletiva da ONU, tudo bem, Washington apoiaria; caso contrário, os EUA receavam sua “politização” e seriam contrários a um tribunal permanente e independente.

4. “[...] a realidade é que os Estados Unidos são uma presença e potência militar global”: as negociações em Roma e a criação do TPI

Após as reuniões preparatórias e o rascunho de textos e versões preliminares pela CDI, a conferência que resulta na criação do TPI tem menos participação direta da ONU e mais protagonismo de representantes estatais, como o canadense Philippe Kirsch e o alemão Hans-Peter Kaul. Ainda assim, o peso político da gestão de Kofi Annan para a criação do TPI pode ser considerado. Eleito para o mais alto cargo administrativo da ONU em 1996, Annan tinha a difícil tarefa de substituir o controverso Boutros Boutros-Ghali em um momento delicado para a Organização. Diplomata de Gana, Annan acabou sendo Secretário-Geral por dois mandatos consecutivos, de 1997 a 2006, e sua gestão foi marcada por uma busca por renovação, principalmente após as acusações de incompetência depois dos massacres na ex-Iugoslávia e em Ruanda.

³⁰ THE NEW YORK TIMES. *Endgame for the International Court*. Opinion, 3 de novembro de 1995. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1995/11/03/opinion/endgame-for-the-international-court.html>>.

Com a adoção das resoluções 51/207 e 52/160 da AG, foi convocada a Conferência Diplomática de Plenipotenciários sobre o Estabelecimento de um tribunal penal internacional. A conferência teve início no dia 15 de junho de 2008 na sede da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, e estavam presentes 160 Estados e as várias ONGs. Os trabalhos foram inaugurados com discursos de autoridades da ONU, incluindo o Secretário Geral, os presidentes dos tribunais *ad hoc* e seu procurador. Antevendo as dificuldades que os negociadores teriam nas sessões de cinco semanas porvir, Annan quis dar o tom dos trabalhos: “os olhos das vítimas de crimes passados” estariam observando os delegados, bem como urgiu a necessidade do sucesso da conferência: “dê às gerações seguintes um presente de esperança. Elas não nos perdoarão se falharmos”³¹.

A principal força diplomática de resistência vinha da delegação estadunidense. *Attachés* militares dos EUA ao redor do mundo foram convocados pelo Pentágono para discutir os perigos de uma corte penal, e o senador Jesse Helms, presidente do Comitê de Relações Exteriores do Senado, informou a Secretária de Estado Albright sua oposição veemente a essa instituição³². Os principais pontos de oposição dos EUA eram: relação do tribunal com a ONU, jurisdição *ratione materiae*, definição dos crimes, condições de competência, mecanismo de denúncia,

³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário Geral. *Daily Press Briefing of Office of Spokesman for Secretary-General*. 15 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/1998/19980615.db061598.html>>.

³² BOSCO, David. Op. cit.

papel do promotor e papel do Conselho de Segurança³³. Das quatro opções sobre a relação TPI-ONU consideradas, o TPI como parte do sistema onusiano, como um órgão subsidiário, como uma organização internacional independente, ou como um tratado da ONU³⁴, a delegação estadunidense divergia frontalmente da proposta do grupo *like-minded* e das ONGs, que indicava um tribunal independente do sistema ONU.

Os EUA enquadravam sua posição como a de uma potência de atuação global, com envolvimento militar e interesses em diversas regiões. Um tribunal independente e “politizado” – uma expressão frequentemente empregada – poderia se voltar contra a presença e atuação estadunidenses no estrangeiro. Para David Scheffer, principal negociador dos Estados Unidos na Conferência de Roma, “há uma realidade, e a realidade é que os Estados Unidos são uma presença e potência militar global. Outros países não são. Nós somos”³⁵.

Ao contrário dos EUA, o grupo *like-minded* conseguiu arquitetar uma rede de alianças decisiva no desenrolar das negociações. As ONGs foram cruciais ao combinar aconselhamento privado com um repertório de aces e pressões públicas, em um ponto da reunião, cerca de 300 ativistas se deitaram em frente ao Coliseu para simbolizar

³³ MAIA, Marrielle. *O Tribunal Penal Internacional na grande estratégia norte-americana (1990-2008)*. Brasília: FUNAG, 2012.

³⁴ Ibid.

³⁵ CROSSETTE, Barbara. *World Criminal Court Having a Painful Birth*. The New York Times, 13 de agosto de 1997. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1997/08/13/world/world-criminal-court-having-a-painful-birth.html>>.

as vítimas de crimes contra a humanidade³⁶. Um momento decisivo foi quando o Reino Unido mudou de posição e passou a integrar o grupo *like-minded*, logo no começo da conferência. De acordo com Bosco, um dos fatores determinantes do resultado da conferência foi a capacidade deste grupo de articular um guia detalhado de como as delegações simpáticas à sua proposta deveriam encarar os textos técnicos dos debates, ao contrário daqueles menos entusiastas, que simplesmente não conseguiam agregar uma posição diplomática efetiva³⁷.

O processo de negociação foi controlado de perto e favoreceu o grupo *like-minded* e as ONGs. Membros do grupo estavam em praticamente todas as mesas de trabalho, de temas gerais e procedimentos a princípios penais. Também lideravam as negociações informais, em conjunto com as ONGs, onde muitos pontos foram alinhados. As provisões eram adotadas por acordo geral nos grupos de trabalho, ou seja, não eram postas à votação, o que garantiu certa dinamicidade ao processo. Os assuntos mais espinhosos – a relação com o Conselho de Segurança, a lista dos principais crimes e a jurisdição sobre nacionais de Estados não parte do Estatuto – não foram entregues a nenhum grupo de trabalho. Quem se encarregou de preparar uma prévia sobre esses assuntos foi o presidente do Comitê Geral, Philippe Kirsch.

Demonstrando ser um hábil negociador – tal como um “jogador de *blackjack*” na descrição de Schabas³⁸ –, Kirsch costurou consensos e levou as questões mais ár-

³⁶ BOSCO, David. Op. cit.

³⁷ Ibid.

³⁸ SCHABAS, William. *An Introduction to the International Criminal Court*. Op. cit.

duas para o final da conferência, ganhando tempo para receber os dois terços necessários para sua aprovação. No decorrer do último dia das negociações, os delegados endossavam o pacote proposto por Kirsch e negaram apoio às reuniões finais da delegação estadunidense que tentava articular outro desenho institucional. Na votação final, 120 delegações votaram a favor do Estatuto de Roma, com 21 abstenções e 7 votos contrários³⁹. O clima era de êxtase, como participantes da conferência relembram: “Eu nunca vi tal surto de emoção e celebração em qualquer conferência intergovernamental” e os “diplomatas se entregavam em meio a aplausos e cânticos, lágrimas e abraços, e pisa-das rítmicas e aplausos”⁴⁰.

Anexo ao Estatuto, o Ato Final adotado na conferência criou um Comitê Preparatório para resolver algumas questões. Além de documentos administrativos, relativos a orçamento, por exemplo, esse comitê redigiu ainda documentos internos de funcionamento do TPI, tais como as Regras de Procedimento e Provas e os Elementos dos Crimes. Ademais, preparou alguns acordos internacionais: o acordo sobre Privilégios e Imunidades de funcionários do TPI, um acordo com a ONU sobre o relacionamento das duas organizações, um acordo com os Países Baixos sobre a sede do tribunal. O Comitê Preparatório encerrou seus

³⁹ Os países que votaram contra o Estatuto de Roma são: Catar, China, Estados Unidos, Iêmen, Iraque, Israel e Líbia (ONU. Conferência Diplomática das Nações Unidas dos Plenipotenciários sobre o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional. Roma, Itália. 15 de junho a 17 de julho de 1998. Documento A/CONF.183/SR.9, 9ª reunião do plenário. Disponível em: <http://legal.un.org/diplomaticconferences/icc1998/docs/english/vol2/a_conf_183_sr9.pdf>.

⁴⁰ BOSCO, David. Op. cit., p. 50-51.

trabalhos em meados de 2002, mesma época em que o Estatuto entrou em vigor com a 60^a ratificação.

O papel da ONU, enquanto ator nas negociações em Roma, não se compara ao dos representantes estatais e mesmo o das ONGs, os protagonistas do evento. Ainda assim, o Secretariado da ONU era um dos grandes entusiastas da criação do TPI. Quando Annan ficou sabendo, por exemplo, que a delegação da Índia tinha feito uma proposta que poderia prejudicar sobremaneira os trabalhos do novo tribunal pretendido, ele se dispôs a antecipar sua estadia em Buenos Aires e a participar pessoalmente dos momentos finais de negociação, o que acabou não sendo necessário. Mesmo assim, o secretário da ONU fez questão de participar da cerimônia de assinatura do Estatuto do TPI em Roma em 1998. Em suas recordações ele relata seu ânimo: “uma das reuniões mais extraordinárias da minha vida profissional”⁴¹.

Em seu livro de memórias, Annan não faz observações contrárias à relação de relativa independência que o TPI tem da ONU. Seu tom laudatório sobre o tribunal indica suas grandes esperanças que o TPI represente uma ferramenta a mais no que ele entende como uma luta contra a impunidade. Annan reconhece as falhas da Organização no contexto dos massacres na Bósnia e em Ruanda no começo dos anos 1990: “em ambos os casos, a ONU e a comunidade internacional falharam tragicamente na tomada de uma ação decisiva e enérgica para proteger as vítimas”⁴². Os tribunais *ad hoc* e, posteriormente o tribunal permanente, seriam parte do mesmo esforço de se

⁴¹ ANNAN, Kofi; MOUSAVIZADEH, Nader. *Interventions: A Life in War and Peace*. Londres: Penguin, 2013. p. 150.

⁴² Ibid, p. 150.

avancar uma justiça penal internacional. O que é mais interessante para os propósitos desse estudo é sua auto percepção como partícipe não-neutro: “nas negociações que levaram à sua criação, eu conscientemente tomei posições que eu sabia que iriam provocar alguns estados, ocasionalmente oferecendo linguagem que os outros governos e ONGs poderiam usar para fazer avançar a agenda”⁴³.

Ainda que o resultado das negociações em Roma possa ser creditado ao engajamento de delegações estatais e não estatais, a ONU, ou melhor, seu Secretariado, não assistiu ao processo de forma passiva. A contribuição de estudos jurídicos, de funcionários engajados e de um ambiente propício a um certo desenrolar das negociações fortalecem a leitura da administração onusiana como um ator político relevante ao se reconstruir a narrativa do TPI.

Conclusão

Ponderar sobre a atuação da ONU nos distintos projetos de uma corte penal internacional fora de contextos distintos é um esforço que oferece pouco e que esconde muito. Tentativas distintas de institucionalizar uma instância judiciária penal global foram avançadas no decorrer da segunda metade do século XX, com a ONU sempre próxima. Mas as respostas dessa Organização multilateral a tais iniciativas dependeram tanto dos seus conteúdos, quanto do contexto político envolvendo a própria Organização e sua capacidade de agência.

No findar da Segunda Guerra, a ONU, enquanto guarda-chuva institucional, foi preterida para dar lugar a dois tribunais militares restritos, que excluía os demais membros

⁴³ Ibid, p. 151.

da Organização e que tinham menos propensão “a dar um peso indevido às alegações técnicas e argumentos legalistas”, nas palavras de Roosevelt⁴⁴. Ainda assim, o tema de um tribunal penal internacional ganhou espaço dentro da instituição, pois tinha apoio das grandes potências desde que não conflitasse com suas prioridades. Durante a relativa paralisia do contexto bipolar, após, portanto, a euforia dos primeiros anos, a ONU foi relegada a um *locus* onde estudos técnicos podiam avançar até certo ponto. Foram anos importantes para a sistematização de textos com tonalidades acadêmicas que subsidiaram as negociações dos anos 1990, mas que em si não geraram uma agenda política.

Foi somente nos anos 1990 com o alargamento de outras linguagens, como a dos direitos humanos, e a emergência de novos atores (estatais e não estatais) que as condições para a existência do TPI se verificam. O Conselho de Segurança testou duas cortes *ad hoc* e os entusiastas do projeto de uma instituição permanente e, mais importante, uma instituição independente, ganharam fôlego. Mesmo com as restrições de grandes potências a um tribunal fora do sistema onusiano (portanto, fora do seu controle mais imediato), o TPI prosseguiu, alicerçado por potências médias e com o amplo clamor de organizações da sociedade civil. Na Conferência de Roma, a ONU teve um papel menor, ainda que relevante, uma vez que facilitou os canais de comunicação entre os negociadores e o Secretariado teve modesta atuação.

Ainda é cedo para saber se o TPI resistirá a um ambiente político hostil como o atual, onde enfrenta questionamentos duros sobre a parcialidade de sua atuação e sobre sua desconsideração por processos de paz dificultados

⁴⁴ SCHABAS, William. The United Nations War Crimes Commission's Proposal For An International Criminal Court. Op. cit., p. 187.

por mandados de prisão. Sua realização, entretanto, fora do sistema de segurança coletivo da ONU, mostra as brechas deste sistema, os aspectos anacrônicos em sua configuração e como o contexto político atual distingue-se daquele das primeiras tentativas de estabelecimento de um tribunal. Mostra também as nuances na própria ONU enquanto instituição múltipla que suporta projetos concorrentes.

Referências

ANNAN, Kofi; MOUSAVIZADEH, Nader. *Interventions: A Life in War and Peace*. Londres: Penguin, 2013.

BASSIOUNI, M. Cherif. Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court. *Cornell International Law Journal*, v. 32, n. 3, p. 443-469, 1999.

BOSCO, David. *Rough Justice: The International Criminal Court in a World of Power Politics*. Nova York: Oxford University Press, 2014.

CRAWFORD, James. The ILC's Draft Statute for an International Criminal Tribunal. *American Journal of International Law*, v. 88, n. 1, p. 140-152, 1994.

CROSSETTE, Barbara. World Criminal Court Having a Painful Birth. *The New York Times*, 13 de agosto de 1997.

HUMAN RIGHTS WATCH. *War Crimes in Bosnia-Herzegovina-A Helsinki Watch Report*. Nova York: Human Rights Watch, 1992.

KENNEDY, Paul. *The Parliament of Man: The Past, Present and Future of the United Nations*. Nova York: Penguin, 2007.

KNOOPS, Geert-Jan Alexander. Dichotomy between Judicial Economy and Equality of Arms within International and Interionalized Criminal Trials: A Defence Perspective. *Fordham International Law Journal*, v. 28, p. 1566-1594, 2004-2005.

KOSKENNIEMI, Martti. Between Impunity and Show Trials. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, v. 6, n. 1, p. 1-32, 2002.

KREVER, Tor. Dispensing Global Justice. *New Left Review*, n. 85, p. 67-97, 2014.

MAIA, Marrielle. *O Tribunal Penal Internacional na grande estratégia norte-americana (1990-2008)*. Brasília: FUNAG, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conferência Diplomática das Nações Unidas dos Plenipotenciários sobre o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional. Roma, Itália. 15 de junho a 17 de julho de 1998.

_____. *Report of the Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court. Addendum*, UN Doc. A/CONF.183/2/Add.1. 14 de abril de 1998.

_____. *Report of the Ad Hoc Committee on the Establishment of an International Criminal Court*. UN Doc. A/51/22. 13 de setembro de 1996.

_____. *Report of the Ad Hoc Committee on the Establishment of an International Criminal Court*. UN Doc. A/50/22. 6 de setembro de 1995.

_____. *Interim Report of the Commission of Experts Established Pursuant to Security Council Resolution 780 (1992)*. UN Doc. S/25272. 10 de fevereiro de 1993.

_____. COMISSÃO DE CRIMES DE GUERRA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Draft Convention for the Establishment of a United Nations War Crimes Court*. 30 de setembro de 1944.

_____. COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Principles of the Nuremberg Tribunal*. *Yearbook of the International Law Commission*, v. II, p. 374-378, 1950.

_____. *Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind*. *Yearbook of the International Law Commission*, v. II [part 1], 1996, p. 17-56.

_____. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. *The Situation of Human Rights in the Territory of the former Yugoslavia*. CHR Res. 1992/S-2/1. 01 de dezembro de 1992.

_____. *Situation of Human Rights in the Territory of the former Yugoslavia*. *Report on the situation of human rights in the territory of the former Yugoslavia submitted by Mr. Tadeusz Mazowiecki, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, pursuant to Commission resolution 1992/S-1/1 of 14 August 1992*. E/CN.4/1993/50, 10 de fevereiro de 1993.

ONU. SECRETÁRIO GERAL. *Daily Press Briefing of Office of Spokesman for Secretary-General*. 15 de junho de 1998.

SCHABAS, William. *The United Nations War Crimes Commission's Proposal For An International Criminal Court*. *Criminal Law Forum*, v. 25, n. 1, p. 171-189, 2014.

_____. *An Introduction to the International Criminal Court*. 3. ed. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

_____. *The UN International Criminal Tribunals: The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

SCHMITT, Carl. *O nomos da Terra no direito das gentes do jus publicum europaeum*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

STEINKE, Ronen. *The Politics of International Criminal Justice: German Perspectives from Nuremberg to The Hague*. Oxford: Hart, 2012.

THE NEW YORK TIMES. *Endgame for the International Court*. Opinion, 3 de novembro de 1995.

WASHBURN, John. The Negotiation of the Rome Statute for the International Criminal Court and International Lawmaking in the 21st Century. *Pace International Law Review*, v. 11, n. 2, p.361-377, 1999.

A ONU e o terrorismo

Rui Carlo Dissenha*

Introdução

O presente texto discute a temática do terrorismo no seio da Organização das Nações Unidas (ONU)¹. O principal objetivo é demonstrar como o assunto é tratado pela ONU em um *crescendo* que harmoniza, inclusive estruturalmente, a atuação da Organização com a evolução histórica e política das relações internacionais, especialmente na segunda metade do século XX.

Embora a comunidade internacional lide com o terrorismo de forma oficial desde, ao menos, 1937 (ainda no seio da Liga das Nações), nunca foi possível estabelecer-se os seus contornos de forma clara. Uma série de atos é tida como “atos terroristas” e parece haver certo consenso sobre a necessidade de um elemento intencional do perpetrador no sentido de causar terror na população civil, tendo-a especialmente como o foco de violência²

* Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. *Diplôme Supérieur de l'Université* em Direito Penal pela *Université de Paris II (Panthéon-Assas)*. *Masters in Law (LLM-Advanced) in Public International Law with International Criminal Law Specialization* pela *Leiden Universiteit*. Doutor em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo (estágio doutoral junto à *Università di Bologna*). Professor de Direito Penal do curso de Direito da Universidade Positivo e do Centro Universitário Internacional – UNINTER. Membro do Conselho Penitenciário do Estado do Paraná. Advogado.

¹ O sítio da ONU em que podem ser encontradas muitas das informações da sua atuação contra o terrorismo, e que serviu de fonte direta para esta pesquisa, é: <<http://www.un.org/en/terrorism>>.

² CHADWICK, E. *Self-Determination, Terrorism, and the International Humanitarian law of Armed Conflicts*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1996. p. 2.

(muitas vezes com pretensão de conquista de objetivos políticos). Mas o consenso parece terminar por aí, e apenas recentemente a atenção da comunidade internacional se voltou de forma mais efetiva à temática. De fato, embora o fenômeno seja antigo³, é a caracterização do terrorismo como um novo modo de fazer a guerra (que, como tal, restava marginal até o fim dos anos oitenta)⁴ que o transforma em uma das mais graves ameaças enfrentadas pela comunidade internacional. Trata-se de uma guerra feita de forma lenta e barata, sem qualquer respeito pelo tradicional *jus in bello*, o que coloca a população civil como principal vítima do conflito⁵ e desnatura a tradicional forma heroica dos conflitos armados.

É preciso ter em mente que não é fácil se situar no cipoal de órgãos, normativas, declarações, resoluções e tratados da ONU sobre a temática. Por conta dos limites deste capítulo, não é sequer possível esgotar a discussão de todos os documentos em que a ONU trata da questão – mesmo porque há, nela, uma infinidade de órgãos que lidam ou lidaram com o terrorismo (e, nesses órgãos, há um plural de comitês, agências especializadas e grupos de trabalho). Aliás, o assunto é bastante popular na Organização e, diretamente ou não, praticamente todos os

³ FISCHER, H. The Status of Unlawful Combatants. In: HEERE, Wybo (Ed.). *Terrorism and the Military – International Legal Implications*. Utrecht: TMC Asser Press, 2003. p. 101.

⁴ HERRMANN, I.; PALMIERI, D. Les nouveaux conflits: une modernité achaïque?. *International Review of the Red Cross*, v. 85, n. 849, March 2003, p. 42.

⁵ Sem, entretanto, se endossarem as conclusões do autor, a nova forma de Guerra é apresentada por KIEVAL. KIEVAL, M. Y. Be reasonable! Thoughts on the effectiveness of state criticism in enforcing international law. *Michigan Journal of International Law*, n. 26, Spring 2005, p. 889.

braços da “família das Nações Unidas”⁶ já tangenciaram o tema.

Da mesma forma, a importância do terrorismo nas relações internacionais e para o Direito Penal fez com que diversos outros organismos internacionais tratassem desse tema. Pelo parco espaço de que se dispõe, não será possível, então, tratar de órgãos que, embora ligados direta ou indiretamente à ONU, atuam fora do seu esquadro direto, tais como os tribunais penais internacionais ou cortes penais mistas, embora se deva reconhecer que, cada vez mais, tais organismos exerçam importante influência nessa seara. Daí que a discussão, como se reconhece, é muitíssimo mais rica e mereceria uma obra integralmente dedicada à questão.

Enfim, é com isso em mente que se entendeu importante limitar o conteúdo do presente trabalho, estabelecendo o debate em três grandes momentos históricos, mais uma perspectiva crítica. Inicialmente, discute-se (1) a atuação da ONU durante a Guerra Fria para que se trate, depois, (2) do delicado e inovador período dos anos noventa e, então, (3) do período que se pode chamar de pós-11 de setembro de 2001, um divisor de águas nas relações internacionais com respeito ao trato do terrorismo. Ao final, o presente texto ainda discute algumas considerações conclusivas críticas, especialmente consubstanciadas na incapacidade da comunidade internacional em definir o fenômeno contra o qual tanto guerreia.

1. ONU e as primeiras definições de terrorismo

As primeiras manifestações da ONU sobre o tema sempre pretenderam o aumento da normatividade interna-

⁶ BLOKKER, N. M.; SCHERMES, H. G. *International Institutional Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003. p. 1691.

cional. De fato, o terrorismo constituiu-se em um tópico de interesse universal dada a sua característica de ato violento, imprevisível e lançado, geralmente, contra inocentes. É natural, portanto, que a ONU aproveitasse esse raro consenso para dar maior volume ao seu corpo normativo.

Foi por meio desse consenso que a ONU elegeu a luta contra o terrorismo como um ponto importante. Por isso, durante todo o período da Guerra Fria, a ONU focou seus esforços em uma atuação quase exclusiva da Assembleia Geral – o seu órgão mais democrático – privilegiando a cooperação, o multilateralismo, o reforço da soberania e da não intervenção, a autodeterminação, a crença em uma justiça distributiva e a prevalência dos direitos humanos⁷.

Porque tinha a pretensão de se tornar um “terceiro inter partes⁸”, a ONU procurou lidar com a delicada questão do terrorismo com muito cuidado diante da necessidade de equilibrar a rejeição ao terror e o direito à liberdade de diversos povos oprimidos – afinal, nunca foi fácil diferenciar terroristas de *freedom fighters*. O momento, especialmente, pedia isso: diante do processo de liberação de diversas colônias e em um mundo dividido entre duas grandes potências, identificar quem era terrorista e quem lutava pela liberdade se tratava de uma questão crucial. Isso fica claro nos termos da Resolução da Assembleia Geral 1514, de 14/12/60, em que, apesar de se garantir o pleno apoio à descolonização, é reconhecido o direito à unidade nacional e à integridade territorial dos Estados.

⁷ MACFARLANE, S. N. Charter Values and the Response to Terrorism. In: BOULDEN, Jane; WEISS, Thomas G. (Eds.) *Terrorism and the UN: Before and After September 11*. Bloomington: Indiana University Press, 2004. p. 31-34.

⁸ BOBBIO, N. *O Terceiro Ausente: Ensaio e Discursos Sobre a Paz e a Guerra*. Barueri: Manole, 2009.

Enfim, nesse quadro, a ONU optou por tratar de questões em que havia maior consenso, produzindo, portanto, uma proteção meramente casuística em resposta aos fenômenos então vivenciados. A produção normativa da ONU torna-se, assim, importantíssima, embora pusilânime, pois reconhece como terrorismo apenas alguns atos pontuais sobre os quais havia pouco debate internacional.

De fato, conforme lembra Fragoso, a partir de 1948 e até 1950 ocorreram 17 sequestros violentos de aeronaves, em geral de pequeno porte, por agentes que pretendiam fugir do território dos países socialistas para o mundo ocidental, especialmente por conta da tensa situação política provocada pela Guerra Fria⁹. O mesmo autor aponta como, depois de 1968, essa espécie de crime assume contornos políticos com a tomada de aviões e reféns (nesse ano, 27 aeronaves foram desviadas; em 1969, foram registrados 89 casos semelhantes), especialmente na região do Mediterrâneo (embora o fenômeno fosse mundial, com casos até na América Latina) como aparente reflexo dos conflitos no Oriente Médio. De fato, após a Guerra dos Sete Dias e, depois, por conta do conflito de 1968 a 1970, o sequestro de aeronaves foi conduta que assumiu claros contornos políticos. Alguns autores, inclusive, apontam que é nesse momento em que nasce a era do terrorismo verdadeiramente internacional¹⁰.

Enfim, surgem desse processo, através da ONU, os seguintes documentos: a) Convenção sobre Infrações e Certos

⁹ FRAGOSO, H. C. Apoderamento Ilícito de Aeronaves. *Revista de Direito Penal*, n. 13 e 14, jan/jun 1974, p. 13-14.

¹⁰ DERSHOWITZ, A. M. *Why Terrorism Works: understanding the threat, responding to the challenge*. New Haven/London: Yale University Press, 2002. p. 36.

Outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves, de Tóquio, de 1963; b) Convenção para a Supressão do Apoderamento Ilícito de Aeronaves, de Haia, de 1970 (que conta com um protocolo adicional de 2010); e c) Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil, de Montreal, de 1971. Os três documentos estabelecem condições e autorizações para uma série de medidas com o fito de impedir a tomada de aeronaves e reféns. A primeira, por exemplo, permite aos comandantes de aeronaves que tomem medidas contra suspeitos de eventuais crimes que possam criar riscos à segurança do avião e obriga os Estados-parte a prenderem tais suspeitos e a devolver o controle da aeronave aos comandantes. A segunda, mais delicada, cria a obrigação de criminalização de condutas destinadas à tomada de aeronaves mediante “severas penas” e oficializa, para tais crimes, as obrigações de “*aut dedere aut judicare*” e de cooperação penal internacional. Tal convenção seria modernizada por um protocolo complementar em 2010, que pretendeu atualizá-la diante das novas tecnologias. Finalmente, o terceiro documento, além dessas obrigações, ainda pretende que Estados criminalizem tanto a prática de condutas violentas contra pessoas a bordo de aeronaves, de maneira que possam ser criados riscos à segurança do voo, quanto a inserção, na aeronave, de explosivos ou similares.

Ampliando a casuística, a ONU criou em seguida outros dois instrumentos que lidavam com o problema de atentados cometidos diretamente contra pessoas. Nesse contexto, a Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes contra Pessoas Internacionalmente Protegidas (de 1973), dentre outras determinações indi-

cativas do que eram as pessoas internacionalmente protegidas¹¹, demandava dos Estados-parte a necessidade de criminalização da autoria ou participação em diversos atos cometidos contra aquelas pessoas¹². Além disso, a ONU ainda criou outro tratado discutindo a tomada de reféns, qual seja a Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns, em 1979, que indicava a necessidade de criminalização da conduta que se pode aproximar à atual extorsão mediante sequestro¹³. A figura clássica do ato terrorista de natureza política, portanto, parece ter sido incorporada finalmente nesses dois últimos tratados internacionais. Evidentemente, pretendia-se a criminalização do sequestro de pessoas (especialmente protegidas ou não) destinado a fins políticos, o que está explícito na convenção de 1979 e parece implícito na outra, de 1973, por conta da especial proteção de figuras políticas.

No final da década de setenta, a popularização do uso de material nuclear, outrora restrito ao uso militar,

¹¹ Chefes de Estado (ou membros do seu colegiado que exerçam funções como tal), chefes de governo, ministros das relações exteriores quando no estrangeiro e membros de suas famílias, representantes ou oficiais de um Estado ou de uma organização internacional de caráter intergovernamental que, em certas condições, está protegido segundo a legislação internacional, bem como seus familiares (artigo 1º da Convenção).

¹² Proibia-se o “*intentional murder, kidnapping or other attack upon the person or liberty of an internationally protected person, a violent attack upon the official premises, the private accommodations, or the means of transport of such person; a threat or attempt to commit such an attack; and an act “constituting participation as an accomplice”*” (artigo 2º da Convenção).

¹³ Pretendia-se a criminalização de quem “*seizes or detains and threatens to kill, to injure, or to continue to detain another person in order to compel a third party, namely, a State, an international intergovernmental organization, a natural or juridical person, or a group of persons, to do or abstain from doing any act as an explicit or implicit condition for the release of the hostage*” (artigo 1º da Convenção).

e os riscos inerentes a isso, produziu o pavor internacional de que artefatos nucleares pudessem ser usados em atentados. Portanto, tornou-se necessária a regulação de propriedade, guarda, uso e transferência de material nuclear por parte dos Estados pela Assembleia Geral, o que foi realizado em 1980 com a Convenção sobre a Proteção Física de Material Nuclear. Por meio dessa convenção, os países-parte obrigavam-se a criminalizar a “posse ilegal, uso, transferência ou furto de material nuclear” bem como a coação por meio do uso desse material para causar mortes e danos à propriedade. Além disso, emendas complementares a essa convenção constrangiam os Estados à proteção de suas plantas nucleares e do próprio material nuclear em uso, armazenado ou sendo transportado. Mais importante ainda, esses protocolos adicionais criaram para os países-parte a obrigação de cooperação para (a) permitir a localização e recuperação de material nuclear furtado ou contrabandeado, (b) diminuir e combater as consequências de vazamentos radioativos e (c) prevenir e combater crimes relacionados à convenção.

O ano de 1988 foi produtivo, na ONU, no que toca à produção de documentos especialmente direcionados à proteção de portos e aeroportos. Um protocolo adicional à convenção de Montreal sobre segurança aérea foi disponibilizado: o Protocolo para a Supressão de Atos Ilegais de Violência em Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação da Aviação Civil Internacional estendeu as determinações da Convenção de Montreal de 1971, já mencionada, para as áreas de aeroportos civis, reconhecendo tais áreas como merecedoras de especial proteção.

Na mesma linha, e no mesmo ano de 1988, a ONU criou a Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Navegação Marítima, definindo uma proteção à navegação civil similar àquela determinada pela Convenção de Montreal para a segurança aérea. Nesse contexto, criou-se a obrigação de criminalização, dentre outros atos, da tomada forçada de uma embarcação, da violência contra pessoas a bordo de embarcações e a colocação de artefatos destrutivos ou similares a bordo de embarcações¹⁴. No ano de 2005 essa convenção seria ainda complementada por um Protocolo adicional referente a atentados terroristas.

Finalmente, ainda no ano de 1988 a ONU criou o Protocolo para a Supressão de Atos Ilegais Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, reconhecendo como tais estruturas poderiam ser facilmente objeto de condutas criminosas de várias espécies e nesse sentido adaptando a Convenção para a Supressão de Atos Ilegais contra a Navegação Marítima, do mesmo ano. Também esse instrumento seria complementado por outro, no ano de 2005.

Durante a Guerra Fria, portanto, a proposta da ONU foi a de se reconhecer alguns problemas comuns à maioria dos países da Assembleia Geral, aumentando a normatividade internacional no sentido de reforçar a cooperação entre Estados e de reconhecer a necessidade de criminalização de diversas condutas específicas. O foco era claramente a atuação nacional contra o terrorismo a partir da construção do consenso internacional sobre alguns atos especialmente graves, classificados assim de forma casuística.

É certo que essa opção da ONU correspondeu a um importante passo no plano internacional, mas não se pode

¹⁴ Artigo 3º da Convenção.

negar que é pouco universalizada e bastante tímida. Todavia, deve-se reconhecer que a ONU pouco poderia fazer durante todo o período até o fim da Guerra Fria, pois a relação bipolar de poder então vigente impedia condutas mais diretas e efetivas, tanto por atuação da Assembleia Geral quanto por outros órgãos pretensamente mais eficientes, tais como o Conselho de Segurança. Enfim, a condição política internacional de mútua dissuasão nuclear¹⁵ levada a cabo por EUA e URSS deixou pouco espaço de ação para a ONU que precisou, então, se contentar com o importante adensamento normativo que conseguiram levar a cabo.

2. Os anos 90 e o terrorismo como tema global

Com o fim da Guerra Fria, o contexto internacional permitiu à ONU uma nova forma de atuação, já que a configuração internacional estabelecida depois da queda do Muro de Berlim criou um vácuo de poder evidente. É bem certo que, com a derrocada do bloco soviético, os Estados Unidos haviam saído da Guerra Fria como vencedores. Mas, no início dos anos noventa, mesmo essa superpotência precisava testar os limites em que sua atuação seria permitida. Por conta disso, portanto, havia espaço de sobra para que a ONU exercesse seu papel de instituição de liderança no tabuleiro internacional.

No que toca especialmente ao terrorismo, segundo Oudraat, cinco fatores levaram o tema a ser tratado como de extrema importância a partir dos anos noventa. Primeiro, uma centralização dos ataques contra alvos norte-americanos – a nova superpotência que, portanto, tem

¹⁵ HOBBSAWN, E. J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 228.

interesse cada vez maior no tema. Segundo, um aumento exponencial das vítimas dos ataques terroristas. Em terceiro lugar, o reconhecimento de que começavam a surgir redes globais de terrorismo, com números que amontavam à condição de pequenos exércitos. Quarto, aumentava o risco de que esses grupos terroristas tivessem acesso a armas químicas, biológicas e nucleares. Finalmente, um quinto fator era identificado com a existência de países e governos apoiando e, mesmo, financiando o terrorismo¹⁶.

A despeito da mudança no quadro de poder, permanecia ainda a necessidade internacional de instrumentos multilaterais sobre a questão do terrorismo, como atestava a série de importantes atentados ocorridos no final da década de oitenta e nos anos noventa. Entre eles, especialmente o atentado contra o voo 103 da *Pan Am*, de 21 de dezembro de 1988, conhecido como atentado de *Lockerbie* (270 mortos), bem como a bomba que explodiu dentro do compartimento de carga do voo 772 da *Union des Transports Aériens*, sobre o Níger, em 19 de setembro de 1989 (171 mortos), representaram duros golpes à segurança aérea, demonstrando sua fragilidade. Além desses casos, também teve relevância internacional o atentado contra a vida do presidente do Egito, Osni Mubarak, em 1995, e os atentados à bomba cometidos contra embaixadas americanas no ano de 1998. Esses eventos, além de implicarem a atuação positiva do Conselho de Segurança, também indicaram a necessidade de um reforço normativo encabeçado pela Assembleia Geral.

Assim, especialmente a partir de 1991, a Assembleia Geral passou a lidar mais diretamente com a questão do terrorismo, tema que foi incluído naqueles de competência do Sexto Comitê a partir de 1993 – órgão que, desde

¹⁶ OUDRAAT, C. J. The Role of the Security Council. In: BOULDEN, Jane; WEISS, Thomas G. (Eds.) Op. cit., p. 151-152.

então, traz anualmente ao plenário o estado da arte sobre a questão. Nesse contexto, e dentre outras manifestações, a Assembleia Geral aprovou a Resolução 49/60, de 09/12/1994, que, além de reforçar outras resoluções anteriores sobre o tema e de confirmar a importância da questão, ainda aprovava, em seu anexo, as *Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional*.

O documento deixa clara a paranoica situação que se vivia à época, indicando a imbricada rede criminosa dentro da qual o terrorismo era uma das vertentes, junto com o tráfico de drogas, atuação de grupos paramilitares, lavagem de dinheiro, tráfico de armas e contrabando. Não à toa, portanto, reconhecia-se a necessidade de se combater tais crimes em conjunto. Mas o que mais parecia urgente àquele momento era confirmar a obrigação que tinham os Estados de não auxiliarem as atividades criminosas características do terrorismo, eximindo-se de ajudarem tais agentes e, pelo contrário, cooperando com os demais Estados na criação de entraves ao terror – especialmente através da prisão e extradição de suspeitos, da criação de tratados de combate ao terrorismo e do aumento da adesão aos tratados já existentes. Reforçava-se, assim, a necessidade de participação da ONU nesse esforço como agente determinante e catalizador.

Pouco adiante, logo após o encontro realizado entre o G7 e a Rússia durante a Conferência de Ministros sobre Terrorismo (levada a cabo em Paris, em 30/07/1996) e da Conferência Especializada Interamericana sobre Terrorismo (em abril de 1996, no Peru), a Assembleia Geral aprovou a Resolução 51/210, em 17/12/1996, em que se afirmava a necessidade de combate ao terrorismo (diante de um quadro generalizado de atentados) especialmente por meio da cooperação internacional entre

Estados, agências especializadas internacionais e organizações globais e regionais.

Também foi determinado, pela Declaração Suplementar, uma Declaração Suplementar à Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional, em que se reafirmava a necessidade de se contrabalançar a concessão de asilo e refúgio com o risco de se dar guarida a terroristas internacionais, reconhecendo, sempre, que o terrorismo não poderia jamais ser visto como crime de ordem política para fins de extradição. Também determinava a necessidade de que os Estados dividissem “expertise e informações” sobre terroristas, seus movimentos, apoios, armas e investigações. Além disso, a mesma resolução ainda determinou o estabelecimento de um Comitê *Ad Hoc* para a criação de duas convenções internacionais: uma sobre a supressão de atentados à bomba e outra para a supressão de atentados terroristas de ordem nuclear. Finalmente, é a partir desse momento, sobretudo por conta dos trabalhos desse comitê *ad hoc* e do seu grupo de trabalho sobre terrorismo, que o tema do terrorismo se torna objeto de análise anual e detalhada pela Assembleia Geral.

No plano multilateral, então, surgem três importantes documentos internacionais durante os anos noventa. O primeiro deles é a Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção, de 1991. Essa convenção pretende que os Estados-parte procedam com a marcação e controle de explosivos plásticos e seus componentes não detectáveis, de maneira que se evite seu uso em atentados terroristas – ou, eventualmente, realizem a destruição dos explosivos plásticos não marcados, garantindo que não possam ser usados.

Mais importante no tema do terrorismo, todavia, são as duas convenções construídas no final dos anos noventa:

a Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas, de 1997, e a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo, de 1999. As duas lidam com o fenômeno, que se tornou comum nos anos noventa, de uso de artefatos explosivos diretamente contra a população civil. A primeira delas foca especialmente na necessidade de criminalização dos atentados à bomba, descrevendo, inclusive, as formas do crime e de seu cometimento, e criando a possibilidade de exercício da jurisdição penal universal contra acusados dessa espécie de delito, reconhecendo a obrigação de *aut dedere aut judicare*. Além disso, estabelece obrigações, aos Estados, de cooperação mútua na luta contra o terrorismo e na persecução, processamento e punição dos acusados de atentados à bomba.

O segundo documento trata do financiamento ao terrorismo. Considerando a obviedade segundo a qual o terrorismo, sobretudo na forma de atentados à bomba, apenas consegue ter sucesso mediante financiamento, logo, o tratado busca atingir as suas fontes. Assim, obriga os Estados a criminalizarem não só os atos terroristas, mas também condutas que sirvam ao seu financiamento, direto ou indireto, mesmo através de instituições e pessoas jurídicas que se proclamem como destinadas a fins de caridade e desenvolvimento social. A mesma convenção ainda obriga aos Estados-parte que se comprometam a congelar fundos de financiadores de atividades terroristas, a apreender e transferir bens e a fornecer informações bancárias sobre contas suspeitas.

Sem que se ignore a importância de tais documentos, entretanto, o que marca a luta internacional contra o terrorismo no pós-Guerra Fria é uma nova proposta de condução da questão, que passa de uma perspectiva multilateral para uma atuação realizada eminentemente pelo Conselho

de Segurança. De fato, tudo isso se revela, conforme menciona MACFARLANE, além do alto número de resoluções do Conselho de Segurança, na *"equally dramatic reduction in the use of the veto, the increasing numbers (until 1994) of UN operations or operations mandated by the Security Council in the realm of security, and the expansion in the concept of peace operations to include peace building"*¹⁷. É, portanto, a partir do início dos anos noventa que o Conselho de Segurança, mais do que a Assembleia Geral, passa a se ocupar dessa temática¹⁸. Isso se torna contundente quando investigações internacionais indicaram o envolvimento do governo da Líbia nas explosões dos casos Lockerbie e UTA 772 demonstrando, portanto, que o terrorismo agora assumia um novo cariz – o de atos de Estado – *state-sponsored terrorism*.

Por especial pressão de países como os Estados Unidos, o Reino Unido e a França, o Conselho de Segurança deu um ultimato ao governo líbio pela Resolução 731, de 21/01/1992, o que levou a Líbia a se comprometer a entregar os acusados dos ataques terroristas para julgamentos. Ainda assim, porque a cooperação líbia não se dera na forma solicitada pelos países interessados, dois meses depois o Conselho de Segurança editou nova Resolução (748, de 31/03/1992) determinando sanções econômicas, embargos e restrições de viagens à Líbia. O imbróglio perduraria durante toda a década de noventa, com outras resoluções do Conselho de Segurança e pressões internacionais sobre Trípoli, mas terminaria com a entrega dos suspeitos dos atentados para julgamento em uma corte internacional na Holanda.

¹⁷ MACFARLANE, S. N. Op. cit., p. 35.

¹⁸ OUDRAAT, C. J. Op. cit.

O caso líbio foi apenas o primeiro de outros ocorridos naquela década. O Conselho de Segurança procedeu de forma similar contra o governo do Sudão (inicialmente com a Resolução 1054, de 26/04/1996), que se recusara a entregar suspeitos do atentado contra a vida do presidente do Egito, Osni Mubarak, ocorrido na Etiópia no ano de 1995. Nas suas resoluções, foram estabelecidas restrições de ordem econômica e diplomáticas, bem como um embargo aéreo, sempre com o especial fim de se passar a mensagem segundo a qual não seriam admitidos regimes que compactuassem com atividades terroristas.

No caso do Sudão, que sempre negou qualquer vinculação com terroristas, embora tenha chegado a ter uma fábrica química bombardeada pelos Estados Unidos em seu território (alegadamente financiada por Osama Bin Laden para a produção de armas químicas), a cooperação internacional do país para com o combate ao terrorismo fez com que as restrições fossem levantadas rapidamente.

Finalmente, outro caso importante foi o do Afeganistão. Por conta das explosões contra as embaixadas norte-americanas em Nairobi e Dar es Salaam, ocorridas em 1998, o Conselho de Segurança também editou resoluções (a primeira delas foi a de número 1267, de 15/10/1999) contra o Afeganistão, após investigações pelo governo dos Estados Unidos evidenciarem que os ataques estariam sendo financiados por Osama Bin Laden e organizados pela Al Qaeda, sempre sob a proteção do regime talibã que comandava o Afeganistão. Nesse caso, todavia, as sanções do Conselho de Segurança tiveram um efeito muito menor: a baixa internacionalização daquele país

(que quase não fazia comércio com outros Estados e que tinha suas fontes de renda baseadas no comércio de ópio e heroína – portanto, negociados no mercado negro) e sua simplicidade econômica tornaram os efeitos dos embarcos praticamente irrisórios¹⁹.

Enfim, esses três casos tiveram o condão de sedimentar, aos poucos, a noção de *guerra ao terror*. A justificativa para as resoluções do Conselho de Segurança tratando de um fenômeno que, em geral, tinha natureza criminal e, portanto, era de ser tratado internamente pelos Estados, foi a compreensão de que o terrorismo, diante da dimensão que tomava nos anos noventa, se constituía em um risco à paz e à segurança internacional. Assim, explicou-se aos poucos, durante toda a década, a atuação do Conselho de Segurança com base no capítulo VII da Carta das Nações Unidas (para além, é claro, da óbvia pressão política norte-americana exercida no órgão, já que o país se tornara o alvo preferido dos atentados), bem como a opção por uma atuação mais direta e drástica da ONU na temática – e, agora, com um especial viés político. Essa condição permeou toda a compreensão da ONU sobre o terrorismo nos anos noventa e termina a década expressamente reconhecida na Resolução 1269, de 19/10/1999, do Conselho de Segurança, que informa que “*the suppression of acts of international terrorism, including those in which States are involved, is an essential contribution to the maintenance of international peace and security*”.

Nesse momento, a atuação da ONU representou uma clara opção pela atenuação do conceito de soberania diante das necessidades reconhecidas por órgãos políticos, sem a mesma amplitude pretensamente democrática da Assem-

¹⁹ OUDRAAT, C. J. Op. cit., p. 157.

bleia Geral. Não é, portanto, de se estranhar que os anos noventa tenham sido a década das intervenções, militares e humanitárias, autorizadas internacionalmente em sede do Conselho de Segurança (como no caso da primeira invasão ao Iraque, por exemplo, mas também na antiga Iugoslávia, em Serra Leoa e no Timor Leste, dentre outras). Ao lado delas, as determinações de embargos econômicos, militares e diplomáticos a uma série de governos em razão de “cooperação com o terrorismo” certamente representaram o primeiro passo do que seria uma nova opção no trato para com o terrorismo, a ser adotada no século XXI.

A comunidade internacional passa então a agir de forma mais contundente nesse plano, e em duas claras frentes: na perspectiva preventiva interna dos Estados, o terrorismo passa a ser obrigatoriamente criminalizado de forma universal; na perspectiva externa, a opção de ação é militar contra Estados que, de uma forma ou de outra, possam ser caracterizados como terroristas. Em qualquer das duas vertentes, pode-se ver o que se convencionou chamar de “guerra ao terror”.

3. A ONU e o terrorismo no pós 11 de setembro

Se durante a década de noventa o debate internacional era sobre a legalidade do uso da força por meio de intervenções militares com fins humanitários, a partir de 2001 a discussão muda para a legalidade do uso da força com fins de combate ao terrorismo²⁰.

Isso não quer dizer que intervenções militares justificadas pelo combate ao terrorismo fossem uma novidade à época. Tanto Israel (no ataque à planta atômica em cons-

²⁰ OUDRAAT, C. J. Op. cit., p. 158.

trução pelo Iraque, em 1981) quanto os Estados Unidos (como visto no caso do ataque ao Sudão, dentre vários outros) recorreram a essas medidas várias vezes na história recente do século XX²¹. Mas essa opção permanecia muito disputada, especialmente por conta da falta de elaboração teórica sobre o uso da força no combate ao terrorismo e da sua qualificação como direito de autodefesa, então um conceito profundamente debatido doutrinariamente²². Além disso, o complexo entorno político internacional da Guerra Fria e, depois, da primeira década posterior à queda do Muro de Berlim, eram fatores que criavam entraves ainda fortes ao uso do argumento. Enfim, as críticas a essa opção militarizada sempre foram muito comuns.

O início do século XXI, entretanto, trouxe consigo um aumento do número de atentados terroristas e, além disso, da sua letalidade. Somado ao risco de uso de armas de destruição em massa, a preocupação internacional quanto ao terrorismo aumentou consideravelmente. Certamente, os eventos de 11 de setembro de 2001 foram, todavia, os catalisadores para que uma nova perspectiva surgisse e envolvesse toda a coletividade internacional, inclusive a ONU.

A destruição das torres gêmeas em Nova Iorque implicou a constituição de um novo padrão de trato para o terrorismo e estremeceu as bases de diversos conceitos relativos ao tema²³, máxime no âmbito do Conselho de Segurança.

(a) No plano normativo, em 2005, a Convenção para a Su-

²¹ GRAY, C. Self-Defense Against Terrorism. In: HARRIS, D. J. *Cases and Materials on International Law*. 6. ed. London: Sweet & Maxwell, 2004. p. 940-941.

²² BYERS, M. Terrorism, the use of force and International Law after 11 September. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 51, April 2002, p. 410.

²³ CASSESE, A. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. *European Journal of International Law*, v. 12, n. 05, p. 993-1001, 2001.

pressão de Atos Ilegais contra a Segurança da Navegação Marítima recebeu um protocolo adicional que pretendeu fazer com que os Estados-parte tornassem crimes uma série de novas condutas, entre elas o uso de embarcações como instrumento para atos terroristas e o transporte, em embarcações, de terroristas e de materiais destinados a atentados. Também em 2005 uma nova convenção internacional foi disponibilizada para assinatura, dando conta do que talvez fosse a maior preocupação internacional no que toca ao terrorismo e em atenção às determinações da Resolução da Assembleia Geral 51/210 de 1996: o uso de armas nucleares. Assim, a Convenção Internacional para Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear previa a necessidade de prevenção e a criminalização de ataques a plantas nucleares e similares, bem como determinava as obrigações de *aut dedere aut judicare* para acusados de atos terroristas dessa espécie, de cooperação na produção de provas e de contenção dos efeitos de eventuais ataques, minimizando as consequências de vazamentos radioativos.

Em 2010, vêm à tona dois documentos criminalizadores importantes que merecem ser mencionados. O primeiro deles é a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Referentes à Aviação Civil Internacional (ou “Nova Convenção sobre Aviação Civil”) que buscava a criminalização de novas espécies de condutas terroristas: o uso de aeronaves como armas de impacto para ataques diretos a civis, o uso de armas de destruição em massa, químicas, biológicas ou nucleares, os ataques cibernéticos direcionados à aviação civil e, mesmo, as simples ameaças de crimes ou de conspiração para tais condutas. Além desse documento, merece relevo, ainda, o Protocolo Adicional

à Convenção para a Supressão do Apoderamento Ilícito de Aeronaves, desenhado para incluir, nesta convenção, aquelas novas formas de crimes criados pela mais recente Convenção de Beijing, dando especial atenção à associação para a prática de crimes de terrorismo.

b) No que toca às resoluções da Assembleia Geral, o tema tornou-se, certamente, muito popular desde o ataque às torres gêmeas em Nova Iorque. A partir desse evento, a Assembleia Geral da ONU manifestou-se sobre o tema em mais de cinquenta oportunidades (até 1989, foram 10 resoluções tocando o tema; de 1990 a setembro de 2001, 14). É impossível discutir todas as questões que foram objeto de análise nessas resoluções até os dias de hoje, somente neste trabalho. Basta que se indique um importante efeito a ser melhor analisado adiante: depois de condenar drasticamente os atentados terroristas no início do século, a ONU cada vez mais se vê obrigadas a apontar os riscos que uma política de “guerra ao terror” produzem no tema dos direitos humanos.

De fato, logo após os atentados de 11 de setembro, a ONU se manifestou – como não poderia deixar de ser – condenando de forma veemente o terrorismo. Ao mesmo tempo, constrangeu os Estados, reiterada e repetitivamente, à luta contra esse fenômeno, tanto por meio da criminalização das condutas terroristas quanto por meio da cooperação internacional (veja-se, por exemplo, a Declaração 56/01 da Assembleia Geral, de 18/09/2001). Ao bem da verdade, inclusive reconheceu, cedo, que atentados terroristas violavam direitos humanos e que, por isso, mereciam ser veementemente combatidos pelos Estados, optando, inclusive, por tratar do tema dentro da rubrica “questões direitos humanos” na sua 58ª sessão (cf. a Declaração 56/160, da Assembleia Geral, de 13/02/2002). Mas logo em seguida,

provavelmente tocada pelo exagero com o qual boa parte da comunidade internacional levou a cabo o combate ao terrorismo, passou a entender que a “guerra ao terror” deveria se submeter também ela aos limites determinados pelos Direitos Humanos e pelo Direito Internacional (nos termos usados pela Declaração 57/219, da Assembleia Geral, de 27/02/2003, afirmava-se que *“States must ensure that any measure taken to combat terrorism complies with their obligations under international law, in particular international human rights, refugee and humanitarian law”*).

A partir desse momento, então, e até suas últimas manifestações sobre a temática, a posição presente nas Resoluções da Assembleia Geral se torna, de certa forma, esquizofrênica: ao mesmo tempo em que reconhecem a necessidade de se combater o terrorismo, especialmente porque indicam que atentados terroristas violam direitos humanos, tais resoluções declaram a necessidade de se limitar o combate ao terrorismo dentro da proteção dos direitos humanos; enquanto fomentam a necessidade de se criminalizar condutas e de se cooperar internacionalmente no combate ao terrorismo, apontam a necessidade de ampla garantia dos direitos dos acusados de terrorismo; enquanto defendem que os países não podem acolher terroristas, tornando-se *“safe heavens”* para acusados dessas espécies criminosas, a ONU clama pela não segregação e pelas garantias dos direitos de asilo e dos direitos dos refugiados, pelos direitos migratórios e pelo rechaço do preconceito e do ódio étnico e racial.

Enfim, a leitura das Resoluções da Assembleia Geral da ONU resume bem o espírito mundial na primeira década do século XXI no que toca ao terrorismo. Enquanto ninguém pode tolerar ataques contra inocentes com a pretensão de produzir desestabilização política, tampouco é possível suportar a violação de direitos de acusados de terrorismo que

chegavam a atacar, de forma clara e contundente, os mais comezinhos princípios da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, como ocorria em *Guantánamo*, *Abu Graib* e, em geral, com a política internacional norte-americana²⁴. Por conta disso, não é simples para um organismo altamente político como é a Assembleia Geral da ONU, assumir uma posição definitiva, unívoca e clara.

c) Finalmente, importa deixar claro que foi no seio do Conselho de Segurança (por meio das suas resoluções) que se redesenhou a nova matriz de luta para com o terrorismo no século XXI: a militarização crescente. Como se viu, o Conselho de Segurança se ocupava da questão desde o início dos anos noventa, reconhecendo, além da necessidade de combater ao problema e de cooperação internacional nesse sen-

²⁴ A “war on terror” norte-americana inicia-se com mudanças internas de sua legislação, restringindo diversas liberdades individuais tradicionalmente reconhecidas nos Estados Unidos em nome da segurança nacional. Mas no plano internacional as principais consequências da posição norte-americana a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001 se dão com as campanhas militares contra o Afeganistão e, em seguida, contra o Iraque. Foi logo depois da invasão ao Afeganistão, aliás, que é lançado o plano de defesa chamado “Estratégia de Segurança Nacional”, indicativo de vários países como “rogue countries” que colocavam a nação americana sob permanente risco de ataques terroristas. Além disso, a potência determinou uma nova política de Estado de polícia que estendeu por todas as partes do globo um recrudescimento das medidas de segurança. Essa luta ao terror implicou, ainda, a perseguição, prisão e processamento de um grande número de acusados de participação em ações terroristas em diversos países do globo. As prisões de Guantánamo e Abu Ghraib cedo ficaram conhecidas pelos abusos aos direitos dos detentos, como torturas e extensas prisões sem acusações formais. Países europeus foram acusados de cooperar com os Estados Unidos nesse afã contra o terror oferecendo tropas e território para guerra e tortura. Sobre a “Estratégia de Segurança Nacional” norte americana cf., por exemplo: HARRIS, D. J. Op. cit., p. 945-946.

tido, certas questões pontuais sobre o terrorismo, como no caso do regime Talibã no Afeganistão (que ensejou, inclusive, dentre várias medidas, a criação de um comitê especial para acompanhar aquela situação com base na Resolução 1267 de 15/10/1999). Todavia, é certamente apenas depois dos eventos de 2001 que a opção do Conselho muda drasticamente e torna a questão de fato militarizada.

Já no dia seguinte aos ataques de 11 de setembro, o Conselho de Segurança adotou a importante Resolução 1368, de 12/09/2001, em que se reconhecia, de forma expressa, um “direito individual ou coletivo de autodefesa” em reação a atentados terroristas. Essa postura é fundamental, pois até então havia muito debate, especialmente no seio da ONU, no tocante ao direito de uso da força para além daquelas situações previstas na Carta e qual era exatamente o alcance dessas exceções. Mais do que isso, ao indicar que se tratava de um direito “individual ou coletivo”, autoriza-se que os próprios Estados atuem *individualmente*, e não apenas *coletivamente*, como se esperaria de uma proposta multilateral.

Em suma, a postura do Conselho de Segurança parece ter alargado substancialmente o sentido de autodefesa – ao menos no que toca ao combate ao terrorismo – permitindo o uso da força unilateral por parte dos Estados. Aliás, a própria terminologia usada na introdução da resolução (“*determined to combat by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts*”) deixa claro o sentido belicoso que se emprestava, então, à postura do Conselho de Segurança.

Apenas algumas semanas depois, o Conselho de Segurança adotou uma nova Resolução, a de número 1373 de 28/09/2001, em que tratava novamente da questão. Nesse documento, o Conselho adotava uma posição ainda mais

agressiva. Além de obrigar os Estados²⁵ (“*all States shall [...]*”) a criminalizarem o terrorismo, a cooperarem com o combate ao terrorismo e a negarem a suspeitos de terrorismo qualquer tipo de auxílio (tornando obrigatórias várias das disposições da Convenção Internacional para a Supressão de Atentados Terroristas, de 1997 e da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento ao Terrorismo, de 1999), o Conselho ainda criou um comitê para verificar o cumprimento de tais determinações pelos Estados²⁶. Esse Comitê Contra-Terrorismo seria responsável por receber relatórios dos Estados (naquele momento, em no máximo 90 dias) e comunicar ao Conselho de Segurança suas considerações sobre as atuações nacionais. Mesmo com a implementação dessas determinações não tendo sido fácil, por questões de ordem prática, em cerca de um ano a imensa maioria dos Estados havia apresentado seus relatórios²⁷.

A partir de então, o Conselho de Segurança implementou, ainda, outras medidas de controle, sobretudo a partir de 2004, aumentando o número de obrigações aos Estados, mas agora também focando no combate a grupos não estatais, uma vez que os Estados, em tese, já se encontravam sob a égide da Resolução 1373 e do seu Comitê Contraterrorismo (vejam-se as resoluções 1535, de 26/03/2004, 1540, de 28/04/2004, 1566, de 08/10/2004, e 1624, de 14/09/2005, dentre outras).

²⁵ DEFEO, M.; LABORDE, J. P. Problems and Prospects of Implementing UN Action against Terrorism. *Journal of International Criminal Justice*, n. 4, 2006, p. 1092-1093.

²⁶ OUDRAAT, C. J. Op. cit., p. 161.

²⁷ Ibid, p.162-163.

Essas medidas do Conselho de Segurança, cada vez mais, vão criando um arcabouço de determinações substancialmente corpulento a constranger os Estados à luta contra o terror na medida em que, segundo a Carta das Nações Unidas, são obrigatórias.

É com esse espírito, finalmente, que têm lugar as considerações sobre terrorismo tomadas no *International Summit on Democracy, Terrorism and Security*, de março de 2005, em que se apresentaram os cinco pilares de combate ao terrorismo propostos pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan²⁸, confirmados depois na Cúpula Mundial de Setembro de 2005. Tornou-se ponto pacífico naquele encontro a condenação geral do terrorismo em qualquer das suas formas.

Em 02/05/2006 o Secretário-Geral apresentou seus pilares atualizados na forma de relatório (*"Uniting against Terrorism: recommendations for a global conter-terrorism strategy"*) à Assembleia Geral, que terminou por adotar, sobre essa proposta geral, a Estratégia Global Contra-Terrorismo das Nações Unidas, que deveria ser revisada bianualmente, na sua Resolução 60/288, de 08/10/2006. Essa estratégia foi de fato revisada e atualizada várias vezes, como em 08/09/2010, segundo a Resolução 64/297 da Assembleia Geral, e em 29/06/2012, pela Resolução 66/282.

Em geral, a Estratégia Global Contra-Terrorismo das Nações Unidas escala cinco grandes linhas de ação no com-

²⁸ Tais pilares, então, seriam *"dissuading groups from resorting to terrorism; denying terrorists the means to carry out an attack; deterring states from supporting terrorist groups; developing state capacity to prevent terrorism; defending human rights in the context of terrorism and counter-terrorism"*. Cf. ANNAN, Kofi. *A Global Strategy for Fighting Terrorism*. Discurso no Plenary of the *International Summit on Democracy, Terrorism and Security*, 10 de março de 2005. Disponível em: <<http://www.un.org/sg/statements/?nid=1345>>.

bate ao terrorismo: (a) um plano de ação com diretrizes gerais; (b) medidas para lidar com as condições que facilitam a disseminação do terrorismo; (c) medidas para prevenção e combate ao terrorismo; (d) medidas para desenvolver nos Estados a capacidade de prevenir e combater o terrorismo e reforçar o papel do sistema da ONU nesse tocante; e (e) medidas para garantir o respeito aos direitos humanos para todos, bem como a garantia da lei como base fundamental da luta contra o terrorismo²⁹.

Diante dessas obrigações, resta pouco aos países que não se adaptarem às normativas internacionais – obrigando-se, portanto, à repressão do terrorismo. Apenas a título de menção, é nesse sentido que o Brasil se vincula voluntariamente, dentre outras medidas, à Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear³⁰ (Nova Iorque, 14 de setembro de 2005), à Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo³¹ (Assembleia Geral da ONU, em 9 de dezembro de 1999), à Convenção Interamericana contra o Terrorismo³² (Barbados, 3 de junho de 2002) e à Convenção de Prevenção de Terrorismo³³ (Washington, 02 de fevereiro de 1971), dentre outras.

Especial menção merece o Decreto 4150/02, que, se referindo à Resolução do Conselho de Segurança 1390 de 16/01/2002, estabelece (no seu artigo 1º): “Ficam as auto-

²⁹ Para detalhamento dessas linhas, cf. a resolução: *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*. Disponível em: < <http://www.un.org/en/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>>.

³⁰ Decreto Legislativo 267/2009.

³¹ Decreto 5640/2005.

³² Decreto Legislativo 890/2005.

³³ Decreto do Executivo 3018/99.

ridades brasileiras obrigadas, no âmbito de suas respectivas atribuições, ao cumprimento do disposto na Resolução 1390 (2002), adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 16 de janeiro de 2002, anexa ao presente Decreto”. Tal resolução trata do combate ao terrorismo e menciona outras Resoluções do mesmo órgão, referindo-se especialmente à necessidade da tomada de medidas contra “Osama bin Laden, aos membros da organização Al-Qaida e aos talibãs e outras pessoas, grupos, empresas e entidades que lhes sejam associadas”³⁴.

Conclusão

Enfim, de tudo o que se viu, algumas conclusões podem ser apontadas: percebe-se que a ONU sempre esteve na berlinda da temática e da luta contra o terrorismo. Desde a sua constituição em 1945, a questão sempre preocupou a Organização, inicialmente de forma mais modesta até se tornar um dos pontos centrais da sua atuação no século XXI. Como agora para debates internacionais e sede de construção de uma série de instrumentos multilaterais que facilitaram a compreensão da questão, a ONU jamais deixou de ter uma posição de destaque. Especialmente após o fim da Guerra Fria o seu protagonismo é inegável e, por conta de sua capilaridade normativa, os tratados engendrados no seu seio representam um instrumental importantíssimo na luta internacional contra o terrorismo.

³⁴ Aqui é importante destacar: essa normativa rompe com a tradicional *impessoalidade* das normas. De fato, o Decreto deixa de ser geral para ser destinado a uma pessoa específica e seus associados. Diante dos claros contornos criminais que essa norma carrega, não é adequado acreditar que esse Decreto tenha sido a melhor opção do legislador nacional.

A despeito disso, não deixa de causar estranheza que a ONU jamais tenha conseguido chegar a um conceito claro do que seja o crime de terrorismo, sendo notória a dificuldade de definição do termo³⁵. De fato, e especialmente durante os anos 60 a 80, o embate político que separava as categorias de “terroristas” e “*freedom fighters*” impediu de forma absoluta um consenso internacional. Depois disso, o aumento das intervenções militares fez o problema mudar de foco: se a luta pela liberdade já não era mais um impeditivo tão incontornável, passa a ser impossível o consenso sobre o conceito porque as ingerências militares de alguns países poderiam recair sobre uma conceituação mais ampla de terrorismo.

Toda essa dificuldade produziu uma cisão na doutrina internacional: enquanto para alguns autores o conceito de terrorismo é existente, estável e baseia uma noção do direito criminal internacional costumeiro³⁶, outros autores reconhecem que essa definição, ao menos no plano internacional, é impossível e, mesmo, desnecessária³⁷. Mas

³⁵ Segundo ZOLO, “*in realtà, non c’è un solo terrorismo, ma ce ne sono molti e si esprimono in forme diverse ed entro contesti differenziati [...] nonostante siano almeno dodici le convenzioni internazionali che hanno tentato di dettare norme sull’argomento, l’incertezza cognitiva e normativa è diffusa*”. Cf. ZOLO, Danilo. *La giustizia dei vincitori: da Norimberga a Baghdad*. Roma/Bari: Laterza, 2006. p. 127-128.

³⁶ CASSESE, A. *Introduction to International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 120.

³⁷ Segundo BASSIOUNI, “[...] to define “terrorism” in a way that is both all-inclusive and unambiguous is very difficult, if not impossible. One of the principal difficulties lies in the fundamental values at stake in the acceptance or rejection of terror-inspiring violence as means of accomplishing a given goal. The obvious and well known range of views on these issues are what makes an internationally accepted specific definition of what is loosely called “terrorism,” a largely impossible undertaking. That is why the search for and internationally agreed upon definition may well be a futile and unnecessary effort”. Cf. BASSIOUNI, M. Cherif. *A Policy-oriented Inquiry of ‘International Terrorism’*. In: BASSIOUNI, M. Cherif (Ed.). *Legal Responses to International Terrorism*:

mesmo quem entende existente um conceito de terrorismo no plano internacional o faz com reservas casuísticas (diferenciando, por exemplo, atos terroristas em tempo de paz e em tempo de guerra), reconhecendo a divergência no conceito³⁸.

A opção, então, sempre foi por uma definição casuística. Em cada documento internacional de combate ao terrorismo, especialmente naqueles constituídos na ONU, optou-se por definir os atos que ensejariam condutas terroristas, sem, entretanto, definir o conteúdo da etiqueta que se apõe a eles. De fato, no plano dos textos gerenciados pela ONU, que é o que interessa ao presente trabalho, chega-se perto dessa definição com a Resolução n.º. 49/60, de 09/12/1994, da Assembleia Geral, em que consta (no Anexo I, “3”):

Criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or any other nature that may be invoked to justify them.

Todavia, embora o consenso pelo qual tal assertiva foi adotada na Assembleia Geral possa criar a ilusão da existência de um conceito sobre o que é terrorismo, essa não é certamente uma definição de crime, mas apenas um acordo sobre o que não é “justificável” por partes de agentes. Isso se confirma, depois, no texto da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo,

U.S. Procedural Aspects. Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988. p. xv – xvi. Cf. também nesse sentido: FLETCHER, G. P. The Indefinable Concept of Terrorism. *Journal of International Criminal Justice* n. 04, p. 894-911, 2006.

³⁸ CASSESE, A. The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law. *Journal of International Criminal Justice*, n. 4, 2006, especialmente p. 950 e ss.

adotado pela Assembleia Geral na Resolução 54/109, de 09/12/1999. Afinal, no artigo 2º desse tratado, a referência ao que pode ser considerado atos terroristas é novamente casuística, listando, inclusive, os tratados internacionais da ONU que mencionam os atos terroristas específicos de seus textos (letra “a”), cotejado com o que se poderia chamar de um elemento intencional do crime (letra “b”)³⁹.

Ora, na medida em que a definição do que seja terrorismo pela ONU demanda sempre o processo de criminalização por parte dos Estados⁴⁰, a falta de um conceito definitivo – e a consequente ampla liberdade por parte dos Estados em definir o que é o crime de terrorismo – não é aceitável e certamente indica a inexistência de um consenso claro. Reitere-se: a proscrição de alguns atos apontados como terroristas, mesmo coligada a algum elemento intencional, ainda que encontre apoio no Direito Costumey Internacional⁴¹, certamente não serve como definição criminal de terrorismo. Presta-se, apenas, à construção de um conceito aberto, um *passe-partout*, de acordo com as necessidades de um Direito Internacional que precisa acomodar diferentes sentidos políticos dentro do termo.

³⁹ “Article 2. 1. Any person commits an offence within the meaning of this Convention if that person by any means, directly or indirectly, unlawfully and wilfully, provides or collects funds with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used, in full or in part, in order to carry out: (a) An act which constitutes an offence within the scope of and as defined in one of the treaties listed in the annex; or (b) Any other act intended to cause death or serious bodily injury to a civilian, or to any other person not taking an active part in the hostilities in a situation of armed conflict, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or to abstain from doing any act”.

⁴⁰ BYRNES, Andrew. *Apocalyptic Visions and the Law: the Legacy of September 11*, p. 11. Disponível em <<https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41104/3/Byrnes30May02.pdf>>.

⁴¹ CASSESE, A. *Introduction to International Criminal Law*. Op. cit., p. 124.

A razão dessa característica importante do conceito pode ser explicada pelo que Koskenniemi aponta como a profunda indeterminação do Direito Internacional. Como se sabe, o autor finlandês indica que existe um papel inafastável da política no Direito Internacional. Mas, diferente de um degenerativo, o recurso à política é inerente e necessário à construção da própria norma internacional⁴². Porque construídas em um plano de oposições entre o exercício da soberania e o aumento da normatividade⁴³ (em decorrência da sua estrutura horizontalizada), as questões jurídicas internacionais são apresentadas sempre em relações binomiais (e.g., instrumentalismo/pragmatismo) e, portanto, teoricamente conflituais⁴⁴.

Isso constrói uma particularíssima “gramática do Direito Internacional⁴⁵” que impede soluções claramente vinculadas a um *rule approach* (o império do tratado pelo aumento da normatividade) ou a um *political approach* (a crença na força da soberania em detrimento de soluções normativas). Mesmo porque qualquer uma das duas opções é sempre criticável: a primeira, por se utópica; a segunda, apoloética⁴⁶.

⁴² KOSKENNIEMI, M. *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 565.

⁴³ Ibid, p. 574. Sobre o tema, ainda, Id. *Between Apology and Utopia: The Politics of International Law*. *European Journal of International Law*, n. 1, 1990, p. 4-32.

⁴⁴ KOSKENNIEMI, M. What is International Law For?. In: EVANS, M. (Ed.). *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 1993. p. 90-91.

⁴⁵ KOSKENNIEMI, M. *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Op. cit., p. 565.

⁴⁶ Nas palavras de KOSKENNIEMI: “An argument about concreteness is an argument about the closeness of a particular rule, principle or doctrine to state practice. But the closer to state practice an argument is, the less normative and the more political it seems. The more it seems just another apology for existing power. As argument about normativity, on the other hand, is an argument which intends to demonstrate the rule’s distance from

Enfim, esse embate faz com que o Direito Internacional tenha suas normas sempre carregadas de elementos polissêmicos cuja indeterminação não é apenas hermenêutica, mas estrutural: trata-se de uma indeterminação profunda, localizada na própria relação entre normas, doutrina e princípios, que extrapola o problema da norma pensada de forma isolada⁴⁷. Isso impede soluções juridicamente unívocas e acomoda raciocínios claramente contraditórios, como demonstra a jurisprudência internacional⁴⁸. É, dessa forma, impossível decidir casos no Direito Internacional sem o recurso a uma escolha de ordem política⁴⁹ – mesmo porque a própria norma internacional precisa ser ambivalente para suportar cargas de sentido abertas e variadas.

Importa esclarecer que isso não é uma crítica – pelo contrário, é justamente a condição de existência do Direito Internacional. Mas parece evidente que essa caracterís-

state will and practice. The more normative a rule, the more political it seems because the less it is possible to argue it by reference to social context. It seems utopian and – like theories of natural justice – manipulable at will". KOSKENNIEMI, M. (Ed.) *The Politics of International Law* (p. 01-32). Portland/Oxford: Hart International Publishers, 2011. p. 08.

⁴⁷ JOUANNET, E. Koskenniemi: A Critical Introduction. In KOSKENNIEMI, Martii (Ed). Op. cit., p. 11.

⁴⁸ KOSKENNIEMI identifica, por exemplo, o bombardeio da OTAN ao KOSOVO nessa condição: sem a autorização do Conselho de Segurança, o bombardeio era ilegal, embora tenha sido reconhecido, posteriormente, pelo mesmo Conselho de Segurança, como necessário. Sobre essa questão, cf. KOSKENNIEMI, M. *The Lady Doth Protest too Much: Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law. The Modern Law Review*, v. 65, n. 2, March 2002, p. 159-175. O mesmo acontece com a decisão da Corte Internacional de Justiça no caso *Legality of the Use of Nuclear Weapons Advisory Opinion*. Sobre o tema, cf. KOSKENNIEMI, M. *Faith, Identity and the Killing of the Innocent: International Lawyers and Nuclear Weapons. Leiden Journal of International Law*, n. 10, 1997, p. 137-162.

⁴⁹ KOSKENNIEMI, M. *The Politics of International Law*, Op. cit., p. 31.

tica da norma internacional justifica a existência de termos como “terrorismo”: um conceito aberto, apto a receber qualquer carga política para lhe dar um sentido e aplicabilidade. Mais do que isso, isso se torna um problema e tanto para um ramo do Direito que se apegue à taxatividade da lei como instrumento de segurança do cidadão como ocorre com o Direito Penal. Conceitos provenientes da norma internacional (politizada na sua estrutura), que devem ser obrigatoriamente internacionalizados por obrigações assumidas ou por determinação do Conselho de Segurança, por pouco claros que são, criam riscos substanciais ao cidadão e se provam, às vezes, até mesmo inaplicáveis no Direito Penal dos Estados e que terminam por desestabilizá-lo.

Outro risco do amplo reconhecimento da necessidade de luta contra o fenômeno do terrorismo, como levado a cabo pela ONU, reside justamente nessa característica de indeterminação do Direito Internacional. A falta da precisão garante aos Estados que possam usar o conceito da melhor forma que entenderem – para o bem ou para o mal. O caso do ataque às Torres Gêmeas em Nova Iorque comprova essa situação. Na esteira do alargamento do conceito de terrorismo, surgiu a noção de “Guerra ao Terror” que permitiu, inclusive, a ampla negação de direitos humanos de um inimigo tratado como terrorista.

De fato, ao colocar em discussão o que um conflito armado é na sua essência, misturando conceitos como “criminoso”, “terrorista” e “inimigo” em searas em que tais conceitos não são tão claros (não é incomum, como se sabe, que organizações terroristas sejam ligadas a crimes como lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, de armas de pessoas, etc.), as escolhas dos Estados podem representar opções mais

próximas de condutas totalitárias. Através da confusão dos conceitos de criminosos e terroristas, pode-se, por exemplo, negar a aplicação das regras do Direito Humanitário Internacional, de forma que:

groups classified as 'terrorists' will probably be denied any legitimacy and will be considered criminals. The opposite side is not regarded as an equal; the epithets 'uncivilized', 'criminal' or 'terrorist' indicate that it should be denied equality at all costs. Its members will be treated as outlaws and will be ruthlessly pursued, if necessary by unconventional or illegal means⁵⁰.

Ora, o posicionamento de um rebelde na condição de terrorista oferece aos Estados interessados uma vantagem importante na luta contra os inimigos do poder. Mesmo no plano do Direito interno: classificar certas espécies de criminosos como terroristas permite ao Estado medidas mais graves, mais duras e restrições a direitos humanos que se tornam, nessa condição de luta contra o terror, justificáveis aos olhos de sua população e de uma atônita comunidade internacional que nada pode fazer contra o etiquetamento daquela conduta como terrorista. Nas palavras de Fletcher,

One thing is clear: the concept of terrorism fulfils many different functions in the present state of international relations and national security. Not only is terrorism imagined to be a crime that requires definition, it serves to stigmatize certain organizations as it renders the financing of these organizations illegal. The more serious application of the concept is in

⁵⁰ PFANNER, T. Asymmetrical warfare from the perspective of humanitarian law and humanitarian action. *International Review of Red Cross*, v. 87, number 857, março de 2005, p. 160.

*the justification of extra-judicial killings called targeted assassinations*⁵¹.

Essa questão torna-se ainda mais complexa aos olhos de parte da doutrina mais crítica que reconhece a clara pretensão de uso do conceito por certas potências de forma a permitir o exercício de domínio econômico e político de certas regiões do globo⁵². De fato, os riscos são evidentes, como a história recente indica nas experiências dos ataques norte-americanos (contra o Afeganistão e contra o Iraque) e russos (contra a Geórgia) que terminaram justificados no descumprimento pelos países atacados das determinações constantes na Resolução 1373 do Conselho de Segurança⁵³.

Para Zolo, por exemplo, a luta contra o terrorismo acaba lançada contra certas populações do globo que não se submetem ao modelo ocidental de vida e permitem uma racionalização da conquista de territórios em busca de novos mercados consumidores e de novas fontes de matéria prima. Ao se posicionarem contra esse avanço, os insurgentes lutam como podem, usando o *low approach* característico das técnicas de guerrilha (indicativo das assim chamadas “guerras assimétricas⁵⁴” que ignoram as regras humanitárias internacionais e aplicam aos conflitos uma racionalização de guerra de sobrevivência e de luta contra um neocolonialismo). Não é à toa que o terrorista é visto como aquele que pretende “*annientare la civiltà occidentale assieme ai suoi valori fondamentali: la libertà, la demo-*

⁵¹ FLETCHER, G. P. Op. cit., p. 900.

⁵² Não é, certamente, o objetivo deste trabalho discutir essa questão, mas convém verificar, sobre a questão no plano internacional, por todos, cf.: ZOLO, Danilo. Op. cit.

⁵³ OUDRAAT, C. J. Op. cit., p. 163.

⁵⁴ PFANNER, Toni. Op. cit., p. 152.

*crazia, lo Stato di diritto, l'economia di mercato*⁵⁵: um risco que, evidentemente, precisa ser eliminado.

Enfim, diante do risco de que essa pretensão internacional de luta contra o terrorismo caracterize uma mera justificação argumentativa para a violência, através de uma racionalização “*völkisch* e vingativa⁵⁶”, há razões evidentes para que se encontrem limitações claras a essa tendência de luta internacional contra o fenômeno. E, na medida das características estruturalmente políticas que se aninham na norma internacional, é absolutamente necessário que qualquer construção normativa tratante do conceito de terrorismo envolva também limites claros à atuação dos Estados, deixando-se claro, especialmente, a absoluta força imperativa que a ordem internacional reconhece à proteção dos Direitos Humanos.

Na medida em que esse conceito está inserido de forma fundante na própria ordem internacional e, sobretudo, na estrutura da Carta das Nações Unidas, esse é um critério que não pode ser ignorado na aplicação de qualquer normativa que provenha da ONU. De fato, embora o foco da Carta de São Francisco seja o da garantia da paz, ela não ignora a necessária ligação desse tema com a proteção dos direitos humanos. Nas palavras de Lafer, a Carta das Nações Unidas

vai além da paz e da segurança coletiva, tratadas apenas no relacionamento interestatal. Aponta para uma comunidade internacional não só de Estados igualmente soberanos, mas de indivíduos livres e iguais. Nesta linha, a Carta da ONU internacionaliza

⁵⁵ ZOLO, Danilo. Op. cit., p. 133.

⁵⁶ ZAFFARONI, Eugenio R. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007. p. 15-16 (grifos no original).

os direitos humanos e insere, de maneira abrangente, a sua temática na construção da ordem mundial⁵⁷.

Foi exatamente isso que a ONU passou a reconhecer – ainda que um pouco tarde e de forma razoavelmente lenta⁵⁸. Se já na Convenção contra o Financiamento do Terrorismo há previsões claras sobre os direitos dos acusados dessa espécie de crime, nos documentos da Assembleia Geral, como visto na sua Declaração 57/219 de 27/02/2003, consta de forma expressa que o direito ao combate ao terrorismo não afasta as obrigações de um Estado referentes à proteção internacional dos direitos humanos, ao direito dos refugiados e ao Direito Humanitário Internacional. É esse, inclusive, como se viu, um dos pilares da Estratégia Global Contra-Terrorismo das Nações Unidas.

Afinal, importa lembrar, que a repressão de crimes internacionais, sejam eles universais ou meramente transnacionais, não clama pela redução de direitos humanos de cidadão algum. Conforme lembra Bassiouni, em importantíssima passagem, “deve ficar claro que a observância das regras e padrões de direitos humanos não reduz a eficiência e a efetividade do sistema de justiça criminal. A ineficiência da justiça criminal deriva de diversos outros fatores”⁵⁹. É preciso que os gestores das políticas criminais, nacionais

⁵⁷ LAFER, Celso. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *História da Paz*. São Paulo: Contexto, 2008. p. 298.

⁵⁸ DEFEO, Michael; LABORDE, Jean-Paul. Op. cit., p. 1102-1103.

⁵⁹ BASSIOUNI, M. Cherif. Policy Considerations on Interstate Cooperations in Criminal Matters. *Pace International Law Review*, n. 4, issue n.1, January 1992, p. 142 (tradução livre).

e internacionais, estejam absolutamente atentos a isso sob o risco de que, não o fazendo, terminem por desenharem uma ordem internacional que mais se assemelhe a um Estado de exceção – e não a um Estado de Direito.

Referências

ANNAN, K. *A Global Strategy for Fighting Terrorism*. Discurso no Plenary of the International Summit on Democracy, Terrorism and Security. Madrid, 10 de março de 2005.

BASSIOUNI, M. Cherif. A Policy-oriented Inquiry of 'International Terrorism'. In: BASSIOUNI, M. Cherif (Ed.). *Legal Responses to International Terrorism: U.S. Procedural Aspects*. Dordrecht, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers. (p. xv-li), 1988.

_____. Policy Considerations on Interstate Cooperations in Criminal Matters. *Pace International Law Review*, n. 4, issue n.1, p. 123-145, January 1992.

BLOKKER, N.; M.; SCHERMES, H. G. *International Institutional Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

BOBBIO, N. *O Terceiro Ausente: Ensaio e Discursos Sobre a Paz e a Guerra*. Barueri: Manole, 2009.

BYERS, M. Terrorism, the use of force and International Law after 11 September. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 51, p. 401-414, April 2002.

_____. *Apocalyptic Visions and the Law: the Legacy of September 11*, 2002.

CASSESE, A. *Introduction to International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

_____. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. *European Journal of International Law*, v. 12, n. 5, p. 993-1001, 2001.

_____. The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law. *Journal of International Criminal Justice*, n. 4, p. 933-958, 2006.

CHADWICK, E. *Self-Determination, Terrorism, and the International Humanitarian law of Armed Conflicts*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

DEFEO, M.; LABORDE, J. P. Problems and Prospects of Implementing UN Action against Terrorism. *Journal of International Criminal Justice*, n. 4, p. 1087-1103, 2006.

DERSHOWITZ, A. M. *Why Terrorism Works: understanding the threat, responding to the challenge*. New Haven/London: Yale University Press, 2002.

FISCHER, H. The Status of Unlawful Combatants. In: HEERE, W. (Ed.). *Terrorism and the Military – International Legal Implications*. Utrecht: TMC Asser Press, 2003.

FLETCHER, G. P. The Indefinable Concept of Terrorism. *Journal of International Criminal Justice*, n. 4, p. 894-911, 2006.

FRAGOSO, H. C. Apoderamento Ilícito de Aeronaves. *Revista de Direito Penal*, n. 13 e 14, p. 13-27, jan/jun 1974.

GRAY, C. Self-Defense Against Terrorism. In: HARRIS, D. J. *Cases and Materials on International Law*. 6. ed. London: Sweet & Maxwell, 2004.

HARRIS, D. J. *Cases and Materials on International Law*. 6. ed. London: Sweet & Maxwell, 2004.

HERRMANN, I.; PALMIERI, D. Les nouveaux conflits: une modernité achaïque?. *International Review of the Red Cross*, v. 85, n. 849, p. 23-44, março de 2003.

HOBBSBAWN, E. J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JOUANNET, E. Koskenniemi: A Critical Introduction. In: KOSKENNIEMI, M. *The Politics of International Law*. Portland/Oxford: Hart International Publishers. p. 1-32, 2011.

KIEVAL, M. Y. Be reasonable! Thoughts on the effectiveness of state criticism in enforcing international law. *Michigan Journal of International Law*, n. 26, p. 869 e ss., Spring 2005.

KOSKENNIEMI, M. *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

_____. The Lady Doth Protest too Much': Kosovo, and the Turn to Ethics in International Law. *The Modern Law Review*, v. 65, n. 2, p. 159-175, March 2002.

_____. Faith, Identity and the Killing of the Innocent: International Lawyers and Nuclear Weapons. *Leiden Journal of International Law*, n. 10, p. 137-162, 1997.

_____. What is International Law For?. In: EVANS, M. (Ed.). *International Law*. Oxford: Oxford University Press. p. 89-116, 1993.

_____. Between Apology and Utopia: The Politics of International Law. *European Journal of International Law*, n. 1, p. 4-32, 1990.

LAFER, C. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *História da Paz*. São Paulo: Contexto. p. 297-329, 2008.

MACFARLANE, S. N. Charter Values and the Response to Terrorism. In: BOULDEN, J.; WEISS, Thomas G. (Eds). *Terrorism and the UN: Before and After September 11*. Bloomington: Indiana University Press. p. 27-52, 2004.

LOUDRAAT, C. J. The Role of the Security Council. In: BOULDEN, J.; WEISS, T. G. *Terrorism and the UN: Before and After September 11*. Bloomington: Indiana University Press. p. 151-172, 2004.

PFANNER, T. Asymmetrical warfare from the perspective of humanitarian law and humanitarian action. *International Review of Red Cross*, v. 87, n. 857, p. 149-174, março de 2005.

ZAFFARONI, E. R. *O inimigo no direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZOLO, D. *La giustizia dei vincitori: da Norimberga a Baghdad*. Roma/Bari: Laterza, 2006.

A Organização das Nações Unidas, da guerra à guerra

Thiago Rodrigues*

Introdução: Paz e guerra

Há setenta anos, em outubro de 1945, entrava em vigor a Carta das Nações Unidas. Assinada quatro meses antes, ao término da Conferência de São Francisco, nos Estados Unidos, esse documento procurou marcar o início de uma nova era de “paz e segurança” para o planeta. O mundo saía de uma experiência de múltiplos horrores que combinou o maior enfrentamento militar da história com violências étnicas, genocídios, destruição sem precedentes, humilhações e mutilações nos corpos e nas sensibilidades. Quando o documento foi assinado, as ruas de Berlim ainda ardiam indicando o fim da guerra no *front* europeu. Quando a Carta entrou em vigor, ainda ecoavam os estrondos das duas bombas sobre o Japão que selaram, em agosto, o fim do conflito na Ásia.

O ímpeto “pacifista” impresso no tratado consagrou nas suas linhas iniciais a exortação “Nós os povos das Nações Unidas [...]” para, na sequência, formular os mais altos dese-

* Doutor em Relações Internacionais pela PUC-SP com estágio doutoral na Université Paris III. Professor no Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF) onde leciona no Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST). Pesquisador-associado ao Nu-Sol/PUC-SP e coordenador do projeto de pesquisa “Narcotráfico e militarização no entorno estratégico nacional: lições para o Brasil” financiado pelo Instituto Pandiá Calógeras/Ministério da Defesa do Brasil e CNPq.

jos pelo cumprimento dos direitos humanos, pelo respeito à dignidade humana, pela prática da tolerância, pela promoção do “progresso social”, com o aumento dos padrões de vida que levariam, em conjunto, a uma liberdade e bem-estar maiores sem as penúrias e destruição das guerras.

No horizonte, vibravam a lembrança da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e os arranjos jurídico-políticos que foram feitos visando alcançar os mesmos elevados objetivos. O Pacto da Liga das Nações, de 1919, foi lastreado em princípios morais similares e instituiu um desenho institucional que a nova Organização das Nações Unidas (ONU) emulava. Desse modo, era possível ler na Carta de São Francisco os elementos *cosmopolitas*, de corte liberal, que foram defendidos pela delegação diplomática estadunidense em Versalhes, liderada pelo seu presidente Thomas Woodrow Wilson, e que reverberavam normativamente um projeto de mundo calcado na liberdade comercial, na regulação das relações entre Estados pelo Direito Internacional, no respeito à soberania dos Estados e na renúncia da guerra¹.

Esses princípios foram todos trasladados para a ONU, exacerbando o que, já em 1919, anunciou-se como tensão: de um lado, as bases *universalistas* e o clamor pela “paz” como fundamento inquestionável de uma dada “ordem internacional”; de outro lado, a organização dessa “ordem” a partir de um sistema de Estados nacionais lastreado na regra de ouro do “respeito hipócrita”, como afirma Krasner, à soberania territorial². Como conciliar o comprometimento cosmopolita com a paz com o respeito mandatório

¹ RODRIGUES, Thiago. *Guerra e política nas relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2010.

² KRASNER, Stephen. *Sovereignty: organized hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

da soberania? Em tese, esse equacionamento poderia ser feito se todos os Estados se comprometessem em renunciar à guerra de agressão como recurso válido nas suas relações exteriores e aderissem à lógica da solução pacífica de controvérsias arbitrada pela ONU. Essa já havia sido a resposta formal dada no período entre-guerras, sendo o Pacto Briand-Kellogg de proscrição da guerra de agressão, assinado em 1928, seu exemplo mais nítido.

O princípio da segurança coletiva, formalizado na Liga das Nações e absorvido pela ONU, ressoava às recomendações de Immanuel Kant no seu “Para a Paz Perpétua: esboço filosófico”, opúsculo publicado em 1792 e que tanto influenciaria o direito e a política internacionais do século XX em diante. A ideia era simples: se todos os Estados abrissem mão da agressão militar para resolver suas querelas ou para buscar vantagens, combinando com o respeito a um princípio que Kant chamou de “hospitalidade universal” que autorizava o livre trânsito de mercadorias e pessoas pelo globo, o mundo seria mais seguro para todos³. Por isso, a recomendação kantiana para que as forças militares fossem gradativamente abolidas; mandamento adaptado por Wilson, em 1918, e que influenciou o pensamento liberal no pós-Primeira Grande Guerra.

A segurança de cada Estado, então, passaria a depender da articulação dos demais diante da agressão que um dos membros dessa “sociedade de nações” pudesse, eventualmente, cometer. Não por bondade ou generosidade, mas por interesse egoísta, a lição de Kant era direta: os homens respeitam a Lei não só porque o Estado pode punir o transgressor, mas também porque a paz e a ordem

³ KANT, Immanuel. *Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

interessam a cada um. Ela seria fundamental para os negócios, para a manutenção da propriedade privada e para a preservação da vida⁴. Por isso, para o filósofo, poderia funcionar uma federação de “repúblicas livres” orientada por esse princípio egoísta de respeito a um conjunto de princípios – que ele chamou de “direito cosmopolita” – sem que existisse, necessariamente, um Estado mundial com capacidade de fazer valer a lei.

Para os autores da tradição realista, a começar pelo trabalho seminal do britânico Edward Carr, *Vinte anos de crise*, publicado em 1939 (e revisado em 1946, precisamente logo após a Segunda Guerra e à formação da ONU), as relações entre interesse nacional, soberania e princípios cosmopolitas sempre foi tensa e francamente tendentes ao Estado e não aos valores universais. A reflexão de Carr, muito mais interessada numa análise de base histórica do que na pretensão teórica de internacionalistas posteriores, centrou-se exatamente nesse conflito entre princípios e práticas, entre utopias e o exercício do poder, sem desconsiderar a importância dos valores e ideais na configuração dos regimes políticos e das correlações de forças entre Estados⁵.

Assim, para Carr haveria uma “moral internacional” entendida como um conjunto de regras estabelecidas pelos Estados para produzir um ambiente de previsibilidade ou de estabilidade relativa (o mais próximo do que se poderia chamar de “paz”) que era substancialmente diferente da “moral individual” ou das condutas morais que se esperava dos indivíduos dentro de um determinado espaço interno. Em

⁴ Id. Para a paz a perpétua: um esboço filosófico In: GUINSBURG, Jacó (Org.). *A paz perpétua, um projeto para hoje*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

⁵ CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. São Paulo, Brasília: Imprensa Oficial do Estado, Editora UnB, 2001.

suma, os Estados não deixariam de criar *instituições* – compreendidas, aqui no sentido construtivista, tanto como *normas* quanto de *organizações* –, mas essas não seriam constrangidas nem por um poder coercitivo superior, tampouco por laços metafísicos que suplantassem os interesses nacionais.

Por isso, Carr defendia a necessidade de avaliar a conduta dos Estados de modo diferente do que pretendiam os liberais após 1918: esperar um comportamento estatal análogo ao dos indivíduos era condenar o planeta a uma sucessão infundável de guerras e de tratados internacionais fadados ao fracasso.

O sistema de Estados, assim, não seria meramente uma anarquia como defende o realismo mais tradicional, mas um espaço de múltiplas correlações de força que institui hierarquias e busca mecanismos para sua própria preservação. Nesse sentido, ao analisar a formação desse sistema, o filósofo francês Michel Foucault reparou na fórmula consagrada nos Tratados de Westfália (1648) – centrada no respeito absoluto à soberania política dos Estados – como efeito da cristalização de um grande mecanismo interessado em manter o equilíbrio entre os maiores Estados territoriais que se constituíram na Europa de então⁶.

Para Foucault, os Estados desenvolveram dois dispositivos de poder associados – os corpos diplomáticos permanentes e os exércitos regulares – de modo a gerar uma equivalência geral entre capacidades de destruição, mas também entre potenciais de riqueza (extensão territorial, recursos naturais, densidade populacional, infraestrutura instalada). As guerras, nesse sentido, seriam grandes enfrentamentos militares voltados a impedir pretensões imperiais

⁶ FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

de qualquer uma das unidades desse limitado sistema.

As guerras como continuação da política, para lembrar da famosa fórmula de Carl von Clausewitz, seria compreensível, então, como o conflito armado voltado a preservar um dado equilíbrio entre Estados que buscavam sustentar uma difícil situação⁷: a de manter-se independente ou soberano como unidade política, sem que houvesse (ou devesse haver) um Império (um Estado que dominasse e impusesse sua *pax* a todos os demais povos)⁸. A Segunda Guerra Mundial, desse modo, foi o momento em que o “sistema europeu de Estados”, e sua fórmula de equilíbrio, foram definitivamente derrotados diante da emergência de novas formas de organização e hierarquização do planeta.

1. A guerra na paz

A ONU não foi exatamente uma reedição da Liga das Nações. Uma visada rápida sobre a estrutura geral – dividida em Secretariado, Assembleia e um Conselho – não revela que esse último, o órgão de decisão, era não apenas composto pelos vitoriosos na Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética, França, além da China) como, também, era dotado das prerrogativas mais delicadas previstas na Carta de São Francisco: decidir sobre as questões de “paz e segurança” (Cap. V, artigo 24 (1)).

As decisões do Conselho, além disso, seriam pautadas no *consenso* entre membros permanentes (“*the concurring votes of the permanent members*”; artigo 27 (3)) conhecido popularmente como “poder de veto”. A diferença

⁷ CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

⁸ RODRIGUES, Thiago. Op. cit., 2010.

entre as “resoluções” do Conselho – de caráter vinculante ou obrigatório – e as “resoluções” da Assembleia Geral – que não constroem juridicamente os Estados-membros – configurou-se como a mais nítida expressão de como as relações de poder forjadas na Segunda Guerra modelaram a ONU de modo diferente à sua antecessora Liga das Nações: em 1945, os vitoriosos formularam uma Organização na qual claramente detinham em suas mãos as mais centrais funções e influentes decisões.

Pierre-Joseph Proudhon, ainda no século XIX, ao refletir sobre o papel da guerra na formação, manutenção e subversão de todas as instituições jurídico-políticas produzidas pelas sociedades humanas, indicou a existência do que denominou o “direito da força”⁹. Afrontando a tradição contratualista que desde Thomas Hobbes ou Hugo Grotius, no século XVII, considerava que as sociedades políticas (na forma de contratos sociais que inaugurariam o Estado moderno) eram o exato contrário da guerra (o “estado de natureza” hobbesiano), Proudhon argumentou que era a *guerra* a suprema legisladora, ou seja, o direito não seria a mera expressão legal de uma noção transcendental de “Justiça”, mas a consolidação – sempre instável e cambiante – de determinados valores que, num dado momento histórico, triunfavam como verdadeiros porque eram os ideais dos grupos sociais vitoriosos nas guerras externas ou nos conflitos internos aos Estados.

Como, para Proudhon, a vida social não era um espaço pacificado pelo Contrato Social, mas um campo de batalhas sempre agitado pela vingança dos derrotados de

⁹ PROUDHON, Pierre-Joseph. A guerra e a paz. *Verve*, v. 19, n. 2, 2011, p. 23-71. E: Id. A influência do pauperismo no Estado e nas Relações Internacionais. *Verve*, v. 28, n. 2, 2015, p. 18-31.

ontem, pelas tentativas de reversão das atuais relações de poder e pelas tentativas dos poderes constituídos em se manterem no comando do governo, um determinado regime político estaria sempre à mercê do borbulhar infundável da guerra cotidiana que faz e desfaz normas, instituições, tratados, convenções, costumes.

Sendo assim, numa perspectiva proudhoniana, a ONU – como, também, a Liga ou demais instituições internacionais – foi produzida por quem venceu em 1945, sendo modelada à imagem e semelhança das correlações de força dos Estados que triunfaram. Esses vencedores eram, em sua maioria, os mesmos de 1918, mas redimensionados num outro momento histórico que selou a ascensão dos EUA, o despontar da URSS e a subserviência europeia à lógica bipolar. Desse modo, não surpreenderia notar que o Conselho de Segurança tenha acumulado tanto poder e que este seja distribuído de modo tão desigual entre seus membros. Quem *pode* legisla; e quem está alijado submete-se ou resiste.

A reflexão de Proudhon, em certo sentido, anunciou a de Michel Foucault que, nos seus escritos e cursos dos anos 1970, desenvolveu uma *analítica do poder* que sugeriu a perspectiva do combate ou a “perspectiva estratégica” como senha para compreender as relações de poder. Para Foucault, o “poder” não era uma substância que alguém detinha em detrimento de outrem, mas sempre uma “relação estratégica”, um posicionamento de luta e uma tentativa de *exercer governo* (condicionar o comportamento de alguém) que podia suscitar *resistências*¹⁰. Desse modo, para Foucault, as relações de poder seriam relações agônicas – no

¹⁰ FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

sentido grego para *agón* como “combate”¹¹ – e a política (entendida como o conjunto das relações de poder) como uma “guerra continuada por outros meios”, invertendo provocativamente a fórmula de Clausewitz¹².

Logo, uma análise da ONU por essa perspectiva seria um convite para estudá-la como uma arena política, modelada por relações de poder e que expressa, dessa maneira, o mundo e o conjunto de relações de força que a constituíram historicamente. Daí fica mais fácil de compreender como a expressão “Nações Unidas” surgiu para designar, em 1942, o Tratado que fundou, inicialmente entre Estados Unidos, Reino Unido, França, China e União Soviética, o compromisso consensual em usar de “todos os meios possíveis” para derrotar inequivocamente os inimigos.

Os “Aliados” se pronunciavam contra o Eixo no mesmo ano que, em uma reunião prévia, tinham se encontrado o presidente estadunidense Franklin D. Roosevelt e o primeiro-ministro britânico Winston Churchill. Naquela ocasião, os mandatários assinaram a Carta do Atlântico, selando sua parceria militar e delineando nova concentração de poder projetada para o mundo após a vitória na guerra e que implicaria no redesenho geopolítico do mundo alterando, definitivamente, a hierarquia entre aquela ex-colônia e aquela ex-metrópole.

Daí, também, não haver grande surpresa quando se constata que os frequentes discursos clamando por reformas na ONU – como há muito se dedica fazer a diplomacia brasileira – insistem na necessidade de atualizar a instituição à luz das supostas novas configurações de poder

¹¹ FOUCAULT, Michel. O sujeito e poder. In: RABINOW, Paul; DREYFUS, Hubert (Orgs.). *Foucault, uma trajetória filosófica*. Rio de Janeiro: Forense Editora, 1995. p. 231-249.

¹² FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população*. Op. cit., p. 26.

mundial no século XXI. Correto: a velocidade com que essas reformas acontecem – ou melhor, não acontecem – evidenciam, justamente, se há ou não mudanças substanciais nessas tais correlações de força.

2. Duplo em tensão

Os próprios paradoxos da Carta de São Francisco são outro campo interessante para reflexão pela perspectiva agonística. Thomas Weiss afirma que a ONU traz na sua formação uma tensão de difícil solução: junto com o universalismo, representado pela defesa dos direitos humanos, habita o princípio da não-intervenção e do respeito à soberania estatal, pois apenas Estados são membros aceitos na Organização (artigo 3; artigo 4) e ficou vedada a intervenção em “questões que sejam de jurisdição doméstica” (artigo 2 (7)). Coexistiriam, assim, na Carta da ONU, *cosmopolitismo* e *westfalianismo*¹³.

Essa tensão aponta a relevância do debate teórico-analítico para a prática política na ONU, sobretudo em momentos de cristalização de realidades em instituições jurídicas que se pretendem de longo prazo. Numa perspectiva realista, a ONU seria refém do interesse nacional dos Estados mais fortes, sendo utilizada apenas de forma utilitária quando servisse a tais interesses.

Já uma reflexão sobre ONU à luz do liberalismo kantiano poderia denunciar uma clivagem entre os Estados que têm poder de veto no Conselho de Segurança – entendidos como representantes da civilização e dos seus mais altos valores universais – em contraposição aos demais Estados,

¹³ WEISS, Thomas. *Humanitarian Intervention*. Cambridge: Polity, 2007.

ainda frágeis, em formação ou condenados a um longo purgatório na barbárie por não serem capazes de produzir regras concernentes à paz e à segurança do planeta.

Nessa perspectiva evolucionista e teleológica, apenas o espraio global da democracia liberal e do capitalismo realizaria a utopia kantiana da paz perpétua num mundo de “fim da História”¹⁴.

Uma análise proudhoniana, por sua vez, demarcaria o equívoco primordial em se pensar em termos de intenção – honesta, ingênua ou hipócrita, tanto faz – de superar a guerra ou de se manter a paz. Para Proudhon, a guerra entre Estados sempre existiria por conta da manutenção dos próprios Estados e, por sua vez, para a proteção daquilo que os Estados deveriam zelar: o regime da propriedade privada e o capitalismo.

É preciso ter em mente, porém, que Proudhon não foi testemunha do socialismo de Estado inaugurado pela União Soviética nos anos 1920, tampouco de suas várias replicações a partir da Segunda Guerra. Ainda assim, seria possível estender sua análise a esses Estados, pois a lógica da concentração do poder, do controle dos meios de produção e da proteção do regime de propriedade teve, historicamente, sua versão nas ditaduras do proletariado.

Em suma, tanto a ótica realista, quanto a liberal ou socialista de Estado – diante do apego das três perspectivas à própria existência do Estado – assumiriam que a guerra é uma possibilidade e que a ONU seria um espaço para o gerenciamento e, na medida do possível, contenção de guerras catastróficas como as duas mundiais.

¹⁴ FUKUYAMA, Francis. *The end of History and the Last Man*. London: Penguin Books, 1992.

Para manter o *status quo* que interessava aos vencedores 1945, a paz e a guerra deveriam ser, portanto, faces de um mesmo duplo a ser administrado, gerenciado ou governado. Para isso, a ONU e as demais organizações regionais ou alianças autorizadas pela Carta de São Francisco seriam peças fundamentais. Logo, a ONU pode ser compreendida nem mero instrumento dos mais fortes, tampouco como solução para a conquista da utopia da paz perpétua liberal ou socialista.

O fim da Guerra Fria, na passagem dos anos 1980 para os 1990, não marcou a chegada da utopia liberal, mas anunciou um redimensionamento fundamental da ONU. Essa atualização esteve diretamente relacionada com os chamados “fracassos” da ONU para enfrentar os genocídios nos Balcãs e em Ruanda nos anos 1990, quando as potências que deveriam decidir pela aplicação dos valores universais no Conselho de Segurança não o fizeram. Ou, ainda, quando parte dessas potências – Estados Unidos e Reino Unido, principalmente – decidiram agir militarmente em nome da proteção dos direitos humanos, utilizando a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como braço armado para atacar forças sérvias no Kosovo em 1999.

Na ausência de *might* (de vontade de agir), ou mesmo daquele senso utilitarista que os realistas percebem possível no Conselho de Segurança, o *right* (o “correto” cessar do desrespeito maciço aos direitos humanos na antiga Iugoslávia) levou-se a cabo unilateralmente no Kosovo. A ONU foi “desrespeitada” porque o Conselho de Segurança não disse *sim* para ação da OTAN.

No entanto, na leitura do seu então Secretário Geral, Kofi Annan, os valores onusianos foram respeitados¹⁵, e

¹⁵ ANNAN, Kofi. *Intervenções – uma vida de guerra e paz*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

o “right made might”, ou seja, o *correto* levou à *ação*. Um choque entre *legitimidade* e *legalidade* que nos levaria, novamente, a Proudhon: o que é “correto” e o que é “legal”? Enfim, o que foi considerado *correto* foi a defesa dos direitos humanos por meio daquilo que se convencionou chamar de “intervenção humanitária”. Mas as intervenções humanitárias não ferem a soberania dos Estados? A defesa de um princípio universal (os direitos humanos) não ofende outro princípio universal (o respeito à soberania)? A tensão destacada por Thomas Weiss evidenciou-se.

Sua “solução”, ainda que parcial, veio em 2001 com a publicação do relatório “*Responsibility to Protect*” (Responsabilidade de Proteger), elaborado pelo grupo multidisciplinar *International Commission on Intervention and State Sovereignty* que ofereceu à ONU o conceito que dá nome ao documento. Os especialistas sugeriram equacionar o que parecia difícil com uma regra de condicionamento: a soberania estatal continuaria sendo a base da organização política sistema internacional, mas só seria digno de manter-se soberano o Estado que respeitasse os direitos humanos de sua população¹⁶. Ora, essa nova fórmula, admitida com ressalvas e polêmicas pela Assembleia Geral em 2005, apresentou uma atualizada proposta de “guerra justa” tida como legítima e, a posteriori, “legalizada”¹⁷.

Talvez não interesse investigar se as “intenções” dos Estados que defenderam a intervenção humanitária no

¹⁶ EVANS, Gareth. *Responsibility to Protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. New York: Brookings Institute, 2008.

¹⁷ RODRIGUES, Thiago; CARNEIRO, Graziene. Responsabilidade de Proteger e sua ‘Responsabilidade de Reagir’: ultima ratio de um novo dispositivo global de segurança. *Pensamiento Propio*, n. 35, 2012, p. 27-44.

Kosovo em 1999, e que voltaram a fazer isso ao autorizar outra ação da OTAN em 2011 contra a Líbia de Muamar Kaddafi, foram ou são “sinceras” ou se a defesa dos direitos humanos é só um disfarce humanitarista para justificar invasões e guerras no século XXI. Interessa, quem sabe, reparar que se em 1999 a intervenção foi *ilegal* diante do Direito Internacional, mas *legítima* para os membros da OTAN que a empreenderam.

Em 2011, o Conselho de Segurança aprovou uma resolução contra a Líbia (Resolução 1973 de 2011) que fez menção à responsabilidade de proteger pela primeira vez, fazendo coincidir “legalidade” com “legitimidade”¹⁸. A guerra coletiva contra um Estado tido como criminoso por violar os direitos humanos se fez guerra justa, legal e legítima¹⁹.

Conclusão: A ONU diante do “governo do planeta”

No século XXI, inaugurado pelo trauma ocidental dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, emergem novas modalidades para o gerenciamento do planeta e de seus “problemas comuns” como o meio ambiente, os fluxos globais de produtos, as discussões sobre regras para disciplinar o “mundo virtual eletrônico” ou para conter os ilegalismos transterritoriais como o narcotráfico.

Dentre os problemas globais, está claro, a questão da guerra e da paz que não assume mais regulamente os contornos da guerra clausewitziana, na qual dois ou mais Estados

¹⁸ KALIL, Mariana. The Responsibility while Protection: a wake-up call for Brazil’s decision-makers. *The World Outline*, 2013.

¹⁹ RODRIGUES, Thiago. Ecopolítica e segurança: a emergência do dispositivo diplomático-policial. *Ecopolítica*, v. 5, n. 2, 2013, p. 117-158.

regulares se enfrentam como forças armadas identificadas, em cenários de guerra identificáveis e, supostamente, regulados por um Direito Internacional dos Conflitos Armados (notadamente, as Convenções de Genebra de 1949 e 1977)²⁰.

Segundo Frédéric Gros, vivemos hoje a superação dessa guerra interestatal por múltiplos e multiformes “estados de violência” que envolvem forças armadas, grupos ilegais (terroristas, guerrilhas, milícias, narcotraficantes etc.) que não são claramente identificados, tampouco se submetem a compromissos ou regras do Direito Internacional. Esses “estados de violência” irrompem em partes de territórios, em regiões de cidades, em zonas transfronteiriças, não respeitando aduanas ou cancelas.²¹

Num mundo de conflitos desse tipo, como a ONU agirá? Quais serão as propostas e ações por ela catalisadas para a manutenção da paz e segurança internacionais? O que são esses valores hoje? O que se protege? Os Estados ou os fluxos de capitais, produtos e mão de obra qualificada? O que se combate? Terrorismos, ilegalismos, genocidas? O que está em jogo? Ao que parece, está em jogo um “governo sobre o planeta”²² e que não indica o fim do Estado, mas sua rearticulação em novas conexões que equacionam o local e global, soberania e cosmopolitismo, a paz e a guerra como elementos indissociáveis.

Nesse sentido, estudar a ONU, por uma análise decididamente histórica e interessada nas relações de poder que

²⁰ RODRIGUES, Thiago. Segurança climática, entre o climático e o humano. *Ecopolítica*, v. 3, n. 3, 2012, p. 5-41.

²¹ GROS, Frédéric. *Estados de violência: ensaio sobre o fim da guerra*. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2009.

²² PASSETTI, Edson. *Ecopolítica: procedências e emergência*. In: CASTELO BRANCO, Guilherme; VEIGA-NETO, Alfredo (Orgs.). *Foucault: filosofia & política*. Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

a conformam e que, nela, encontram conexão e vazão, é um exercício fundamental para entender as relações internacionais nesse século que se inicia.

Referências

ANNAN, Kofi. *Intervenções – uma vida de guerra e paz*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CARR, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. São Paulo, Brasília: Imprensa Oficial do Estado, Editora UnB, 2001.

CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

EVANS, Gareth. *Responsibility to Protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. New York: Brookings Institute, 2008.

FOUCAULT, Michel. O sujeito e poder. In: RABINOW, Paul; DREYFUS, Hubert (Orgs.). *Foucault, uma trajetória filosófica*. Rio de Janeiro: Forense Editora, p. 231-249, 1995.

_____. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

_____. *Segurança, território, população*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FUKUYAMA, Francis. *The end of History and the Last Man*. London: Penguin Books, 1992.

GROS, Frédéric. *Estados de violência: ensaio sobre o fim da guerra*. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2009.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect*. Ottawa:

International Development Research Centre, 2001.

KALIL, Mariana. The Responsibility while Protection: a wake-up call for Brazil's decision-makers. *The World Outline*, 2013.

KANT, Immanuel. *Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. Para a paz a perpétua: um esboço filosófico In: GUINSBURG, Jacó (Org.). *A paz perpétua, um projeto para hoje*. São Paulo: Perspectiva, p. 31-87, 2004.

KRASNER, Stephen. *Sovereignty: organized hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

PASSETTI, Edson. Ecopolítica: procedências e emergência In: CASTELO BRANCO, Guilherme; VEIGA-NETO, Alfredo (Orgs.). *Foucault: filosofia & política*. Belo Horizonte: Autêntica, p. 127-141, 2011.

PROUDHON, Pierre-Joseph. A guerra e a paz. *Verve*, v. 19, n. 2, p. 23-71, 2011.

_____. A influência do pauperismo no Estado e nas Relações Internacionais. *Verve*, v. 28, n. 2, p. 18-31, 2015.

RODRIGUES, Thiago. *Guerra e política nas relações internacionais*. São Paulo: Educ, 2010.

_____. Segurança climática, entre o climático e o humano. *Ecopolítica*, v. 3, n. 3, p. 5-41, 2012.

_____. Ecopolítica e segurança: a emergência do dispositivo diplomático-policial. *Ecopolítica*, v. 5, n. 2, p. 117-158, 2013.

RODRIGUES, Thiago; CARNEIRO, Graziene. Responsabilidade de Proteger e sua 'Responsabilidade de Reagir': ultima ratio de um novo dispositivo global de segurança. *Pensamiento Propio*, n. 35, p. 27-44, 2012.

WEISS, Thomas. *Humanitarian Intervention*. Cambridge: Polity, 2007.

A construção e desafios do direito à legítima defesa no Direito Internacional

Alberto do Amaral Junior*
Wagner Artur de Oliveira Cabral**

Introdução

O fenômeno jurídico da legítima defesa existe em todos os sistemas jurídicos, derivado das relações interpessoais, desde tempos remotos¹. Todos os sistemas penais incluem em seus dispositivos a admissibilidade de uso da força em legítima defesa contra um agressor, caracterizando esta modalidade de uso da força como excludente de responsabilidade penal². No âmbito do direito interno, reveste-se de caráter repressivo, em um ato análogo ao ato de polícia, na medida que busca resguardar um direito de difícil ou impossível reparação por vias judiciais posteriores³. No Direito Internacional a mesma preocupação existe.

* Professor Associado Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, desde 2001. Membro do *Institute of Law and International Relations. Visiting Scholar* na *Yale Law School* em 2003 e 2007. Membro fundador do Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento. Membro fundador e Diretor do Orbis – Centro de Estudo em Direito e Relações Internacionais.

** Doutorando em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

¹ HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra econômica*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. XXX.

² VELASCO, Manuel Díez de. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 1999. p. 826.

³ PELLET, Alain, DINH, Nguyen Quoc, DAILLIER, Patrick. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003. p. 959.

A noção de legítima defesa se desenvolveu paralelamente à proibição internacional do uso da força nas relações internacionais⁴. Enquanto o recurso à guerra era de livre emprego por parte dos Estados, qualquer justificativa para o uso da força possuía pouca importância. Durante o século XIX, os Estados alegaram direitos à autopreservação, estado de necessidade, direito de intervenção, com a finalidade de se defenderem⁵. Somente com o surgimento de tentativas de restrição do uso da força o desenvolvimento de uma doutrina da legítima defesa teve início. Até então esse instituto possuía um caráter estritamente político, sem efeitos jurídicos.

Diante da progressiva limitação do uso da força tornou-se importante a definição do direito à legítima defesa como uma exceção que precisava ser regulamentada⁶. Nos primeiros documentos internacionais que buscaram a restrição ao uso da força a legítima defesa não foi mencionada⁷. Tal fato se deve à concepção, à época, que aquele direito era de senso comum e universalmente aceito, sendo desnecessária sua posituação.

Segundo Casanovas Y La Rosa, o entendimento que prevalecia nas primeiras décadas do século XX era que os tratados estabeleciam compromissos que restringiam a so-

⁴ Para um relato histórico completo sobre o desenvolvimento da noção de interdição do uso da força, cf. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2012.

⁵ VELASCO, Manuel Diez de. Op. cit.

⁶ DINSTEIN, Yoram. *Guerra, Agressão e Legítima Defesa*. São Paulo: Manole, 2004. p. 246.

⁷ Entre esses tratados podemos mencionar a Convenção relativa à limitação do emprego da força para recuperação de dívidas contratuais, também chamada Convenção Drago-Porter, o Pacto da Liga das Nações e o Tratado de Renúncia à Guerra, que recebeu a alcunha de Pacto Briand-Kellog. Sobre isso, AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Op. cit., p. 5.

berania dos Estados, e em todos os âmbitos nos quais não existissem tais acordos, sua ação seria desimpedida⁸. Sob esta interpretação, acreditava-se que a forma mais simples de resguardar o direito ao exercício da legítima defesa seria não torná-la refém dos termos de um tratado.

Após a Segunda Guerra Mundial essa interpretação foi modificada: passou-se a considerar tratados não só como limitadores de soberania, mas como “fontes da competência do Estado e pautas de sua atuação”⁹. Neste espírito, coube à Carta de São Francisco, redigida em 1945, insculpir a primeira norma positivada concernente à legítima defesa no Direito Internacional, em seu artigo 51.

Diante da comemoração do 70º aniversário da assinatura da Carta de São Francisco, ocorrida dia 26 de junho de 1945, convém a análise de seu texto e do legado que deixou, sobretudo frente à interpretação ulterior, que modifica o sentido que tem hodiernamente. Para tanto, apresentar-se-á o fundamento costumeiro do direito à legítima defesa, e, a seguir, a sua recepção na Carta das Nações Unidas.

1. O caso Caroline e o costume internacional

O caso paradigmático na definição do costume internacional da legítima defesa trata do conflito entre o Reino Unido e os Estados Unidos da América sobre a atuação do navio *Caroline*, em 1837. Na ocasião, insurgentes canadenses utilizavam rotineiramente um barco – batizado com o nome supracitado – como meio de transporte para armamentos e voluntários através da fronteira entre os Estados Unidos e o Canadá, por via lacustre, na chamada Região dos Gran-

⁸ VELASQUEZ, Manuel Diez de. Op. cit., p. 826.

⁹ Ibid.

des Lagos. Para o Reino Unido os EUA falhavam com seu dever de manter a neutralidade em relação ao conflito em curso entre canadenses e britânicos, ao permitir que ações similares à desempenhada pela tripulação do *Caroline* se desenvolvessem¹⁰. Como consequência desse juízo, enquanto o navio encontra-se ancorado em solo americano próximo à fronteira canadense, foi atacado por tropas britânicas, sendo então incendiado e levado pela correnteza até as cataratas de Niágara, onde findou destruído na queda d'água. Dois cidadãos norte-americanos e dois canadenses foram mortos no conflito, enquanto vários desapareceram¹¹.

As autoridades norte-americanas repudiaram a ação, lamentando a perda de vidas e destruição de bens de seus cidadãos. Por sua vez, o representante da coroa britânica arguiu que o caso se tratava de uma ação de legítima defesa contra pirataria. Na troca de correspondências que se seguiu entre o Secretário de Estado dos EUA, Daniel Webster, e o representante britânico, o norte-americano insistiu que as operações do *Caroline* estavam vinculadas somente à guerra civil em curso no Canadá, sem qualquer indício de práticas de pirataria. Por sua vez, o Reino Unido insistiu no fundamento jurídico para sua ação, reafirmando que se tratava de legítima defesa em caso de pirataria.

No deslinde do conflito, ambos os governos concordaram que a legítima defesa pode autorizar o uso da força em situações necessárias. Os Estados Unidos argumentavam que, contudo, este não era o caso. Adicionalmente, a reação em tela fora desproporcional ao dano causado, no entender do governo norte-americano. O Secretário de Es-

¹⁰ SOFAER, Abraham D. On the Necessity of Pre-emption. *European Journal of International Law*, v. 14, n. 2, 2003, p. 214

¹¹ HUCK, Hermes Marcelo. *Op. cit.*, p. 169.

tado dos EUA então proferiu aquela que se tornou a fórmula de admissibilidade da legítima defesa segundo o Direito Internacional: a ameaça deveria ser “instantânea, insuperável e sem tempo para escolha de meios ou deliberação¹²”.

Essa construção deu origem aos três critérios fundamentais para a admissão da legítima defesa: a necessidade, proporcionalidade e imediatismo, que serão expostos sucintamente a seguir¹³.

1.1 O critério da necessidade

A necessidade afigura-se como um elemento regulador do acesso a esse direito, não voltado para o regramento de seu exercício. Cada Estado tem o direito de resguardar sua integridade através da legítima defesa. Diante de uma invasão este direito se mostra inconteste. Mas o que esse critério busca avaliar é a necessidade de uma ofensiva armada, mesmo que em caráter defensivo.

O termo necessidade pode ser interpretado por meio de dois sentidos: a) a existência de uma situação que constitua perigo para o Estado ou, b) a impossibilidade de conduta diversa por parte do Estado. Em ambas as ocasiões, ação de defesa se revela importante na proporção em que é estritamente necessária. Um exemplo pode ser retirado da comparação entre os estados da Federação Russa e Israel. Possuindo grandes dimensões, a preparação de uma ofensiva com um contingente de dez mil homens, por mais que possa constituir uma violação à soberania russa, não configura uma situação emergencial. Não só os vastos territórios russos como

¹² SOFAER, Abraham D. Op. cit., p. 219

¹³ Um relato mais detalhado sobre a situação e os argumentos envolvidos pode ser encontrada em SOFAER, Abraham D. Op. cit.

o imenso poderio do seu exército tornam a ameaça risível. Por outro lado, a mesma ameaça, se destinada ao Estado de Israel, se afigura como preocupante. As dimensões territoriais de Israel são bem menores, assim como seu exército. O dano potencial da ofensiva pode ser bem maior, agravando a necessidade de uma operação de caráter defensivo.

No segundo sentido, necessidade implica em inexistência de conduta diversa: uma situação na qual o Estado não poderia se abster de executar operações ofensivas, sob pena de causar prejuízos de larga monta a seus bens ou cidadãos. A doutrina afirma que é imperativo que o Estado ofendido busque formas diplomáticas de levar o Estado ofensor a retroceder em sua ameaça¹⁴. Se meios diplomáticos ainda estiverem disponíveis, torna-se desnecessário o recurso às armas. Porém, há situações em que não há tempo para negociações, ou mesmo acordos diplomáticos fracassam, não restando alternativa ao Estado ameaçado a legítima defesa armada.

1.2 O critério da proporcionalidade

Dinstein afirma que a proporcionalidade possui um efeito peculiar no caso das guerras de legítima defesa¹⁵. Nas “breves guerras¹⁶” e pequenos conflitos é mais fácil aduzir a simetria entre a ofensa e a resposta, sendo relativamente simples investigar o dano causado e as perdas humanas. Mas à medida em que conflitos alongam-se – principalmente no caso das guerras – e cresce em complexidade, esta quantificação se torna progressivamente mais difícil.

¹⁴ DINSTEIN, Yoram. Op. cit., p. 320.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Também conhecidos por conflitos de fronteira ou *skirmishes*.

O respeito à proporcionalidade consiste na resposta adequada à ofensa recebida, objetivada somente a cessação da ameaça. Seria um caso flagrante de desproporcionalidade aquele caso em que, após ser atacado por um pequeno grupo de soldados dispondo de armas convencionais de pequeno porte, o Estado vítima procura utilizar uma bomba de grande potência como medida defensiva. Ago destaca que, contudo, é preciso identificar qual são os valores a serem mantidos em proporção: na legítima defesa, a proporção a ser mantida não é entre o ataque realizado e a ação defensiva, mas sim entre o dano efetivamente causado e a forma que o Estado julgou ser a mais conveniente para cessar a ameaça¹⁷.

Em outras palavras: uma ofensiva que falha em causar danos consideráveis ao Estado atacado, não pode ser contraposta por uma força avassaladora de forma a punir o Estado agressor por seu comportamento. A autorização para o uso da força em legítima defesa possui o estrito condão de cessar a ameaça injustamente imposta, e não se reveste de caráter punitivo.

1.3 O critério do imediatismo

Como já analisado, a legítima defesa exige um vínculo temporal estreito entre a ação caracterizada pela ofensa recebida e sua resposta. Contudo, há duas exceções a essa obrigatoriedade.

A primeira reside na diferença intrínseca entre uma pessoa física – um ser humano – e uma pessoa jurídica estatal. Os processos decisórios são bem mais complexos nas

¹⁷ AGO apud DINSTEIN, Yoram. Op. cit., p. 322.

ações dos Estados, em oposição à rapidez das conexões sinápticas do cérebro humano. A tomada de decisões – bem como a consequente progressão de um estado de paz para estado de guerra – pode demorar bem mais do que seria normalmente considerado na legítima defesa individual. A resposta pode demorar horas ou dias e ainda ser considerada uma ação de legítima defesa em conformidade com o Direito Internacional. Yoram Dinstein defende que uma leitura restritiva do princípio do imediatismo, conforme cristalizado pela doutrina Webster “sem tempo para deliberações”, seria uma “afirmação hiperbólica”, se aplicada a um Estado¹⁸.

Outra possibilidade de mitigação dessa obrigação acontece quando fatos circunstanciais estendem a possibilidade de recurso à legítima defesa. Dinstein cita o exemplo da Guerra do Golfo. Naquela ocasião, as ações de legítima defesa somente foram intentadas seis meses após o ataque recebido. Durante esse período rodadas diplomáticas foram travadas, sendo frustradas por indisposição do Iraque em negociar. O tempo passado desde o ataque inicial não preclui o direito do Estado atacado de se defender.

Existe na doutrina outra possibilidade, que tem se afastado do uso prático. Seria no caso do front do conflito se localizar em região de difícil acesso por meios de comunicação¹⁹. A troca de mensagens entre a linha de frente das batalhas na Idade Antiga e os centros de decisão custava grandes períodos de tempo. Portanto, o lapso de tempo na comunicação entre comandantes e comandados, não poderia ser considerado como inviabilizador do exercício

¹⁸ DINSTEIN, Yoram. Op. cit., p. 326.

¹⁹ Ibid, p. 328.

da legítima defesa. Tal inconveniente tem sido paulatinamente vencido pelos avanços tecnológicos das soluções de comunicação global, através de satélites.

Finda a análise do Caso Caroline, a formulação consuetudinária do costume internacional, passar-se-á à primeira formulação normativa do direito à legítima defesa, bem como alguns apontamentos sobre sua redação.

2. A Carta da ONU

Ao mesmo tempo em que estabeleceram uma proibição geral ao uso da força nas relações internacionais no bojo do artigo 2 (4), os redatores da Carta das Nações Unidas cuidaram de trazer ao plano normativo positivo o direito à legítima defesa, reconhecendo-o expressamente. É imperativo que ambos dispositivos sejam lidos em conjunto, pois são partes integrantes do mesmo sistema, sendo o artigo 2 (4) a regra e o artigo 51 a exceção²⁰. A Carta dispõe, *in verbis*, artigo 2º:

A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no Artigo 1, agirão de acordo com os seguintes Princípios [...] Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas²¹.

²⁰ Ibid, p. 247.

21 Carta das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>.

E no artigo 51:

Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais²².

Uma leitura simples da letra da lei revela-se – como sói – incapaz de exprimir com fidelidade seu real sentido, obscurecendo seu intento motriz e colaborando com uma exegese equivocada. Convém, analisando os documentos preparatórios da elaboração da Carta Internacional, investigar qual seria o direito a ser engastado em um instituto jurídico basilar da ordem jurídica internacional então nascente. Afinal, qual seria o papel da legítima defesa na ordem internacional do pós-guerra?

3. A arquitetura do artigo 51

O processo que traçou os contornos da norma inscrita no atual artigo 51 é de grande importância para o melhor

²² Ibid..

entendimento desta, e, portanto, trataremos brevemente dos passos que levaram à concretização desse dispositivo.

Anteriormente à Conferência de São Francisco, houve várias conferências destinadas a elaborar propostas para uma possível nova organização internacional, entre elas sobressai a importância da Conferência de Dumbarton Oaks²³. Nas propostas prévias de Dumbarton Oaks não havia qualquer menção à legítima defesa²⁴. A redação dos dispositivos concernentes à restrição ao uso da força era similar ao encontrado no artigo 2 (4) da Carta de São Francisco, adotando a proscrição geral da guerra como regra, sem, contudo, qualquer menção expressa a exceções. O recurso à legítima defesa era considerado como inerente, e, portanto, dispensável de previsão normativa.

Durante os debates, a representação chinesa suscitou a questão de se o sistema nascente albergaria o direito à legítima defesa, e, em caso positivo, a quem caberia a responsabilidade de julgar sua legitimidade. A indagação foi registrada pela delegação americana:

[...] Chinese Apprehension About Unilateral Use of Force, Dr. Koo asked whether it would be under the document for either member or non-member states to use force unilaterally under the claim that such action was not inconsistent with the explanation that, except in cases of self-defense, no unilateral use of force could be undertaken without the approval of the council. In this connection Mr. Victor

²³ As principais conferências que trataram do fim da Segunda Guerra Mundial e do estabelecimento de uma nova organização mundial foram Yalta, Potsdam e, como já mencionado, Dumbarton Oaks.

²⁴ ALEXANDROV, Stanimir A. *Self-Defense Against the Use of Force in International Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1996. p. 77.

*Hoo, Vice Minister of Foreign Affairs, desired explicit assurance the use of force in self-defense would not be regarded as inconsistent with the purposes of the Organization*²⁵.

O consenso na ocasião foi que o direito à legítima defesa não seria prejudicado pela proibição genérica, e que caberia ao futuro Conselho de Segurança a análise de cada caso, realizando o juízo de pertinência de cada ação à legítima defesa²⁶.

A questão da necessidade de um artigo tratando expressamente do tema foi deixada para posterior discussão na própria Conferência de São Francisco. Durante os trabalhos o impasse se manteve no comitê I/1, responsável por debater a questão. Mesmo com várias emendas propostas sobre o assunto, o projeto de Carta permaneceu sem nenhuma referência direta a esse direito²⁷.

Contudo, o comitê III/4, responsável pelos dispositivos referentes à harmonização das organizações regionais, pré-existentes com a nova organização internacional em criação, encontrou um obstáculo. Nas negociações de Dumbarton Oaks, ficou acordado que as ações com uso da força, realizadas pelas organizações regionais seriam sub-

²⁵ Uma tradução possível seria: "Apreensão dos chineses acerca do uso unilateral da força - Dr. Koo questionou se caberia, de acordo com o documento, aos estados membros ou estados não-membros o uso unilateral da força sob o argumento que este não seria inconsistente com a proibição de uso da força sem autorização do conselho, salvo em casos de legítima defesa. Nesse sentido o Sr. Victor Hoo, Vice-ministro de Relações Exteriores, desejou confirmação explícita de que o uso da força em legítima defesa não seria considerado como inconsistente com os propósitos da Organização". UNITED STATES. *Foreign Relations of the United States*, 1944. p. 862

²⁶ ALEXANDROV, Stanimir A. Op. cit., p. 79.

²⁷ Ibid, p. 80.

metidas à análise do Conselho de Segurança, que atuaria como fiel do novo sistema de segurança coletiva internacional. Uma ação dessa natureza demandaria a sua aprovação pelos seus membros, incluindo o voto afirmativo por parte de seus membros permanentes. Assim, configurou-se uma situação na qual uma organização regional poderia ser impedida de agir diante do exercício do poder de veto de qualquer membro permanente do Conselho²⁸.

Apesar da satisfação demonstrada pelo delegado dos Estados Unidos da América, os demais membros do grupo signatário do Ato de Chapultepec – que se transformaria em 1947 no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, ou TIAR – transpuseram preocupação com uma possível incompatibilidade: a inação ou mesmo obstrução do Conselho de Segurança poderia resultar na impossibilidade desses países em recorrer à força mesmo para sua proteção, pondo em risco seu direito à legítima defesa²⁹.

Seguiram-se vários debates acerca da questão, sobre qual deveria ser o nível de vinculação entre as organizações regionais e internacionais. Os representantes latino-americanos viam, na possibilidade de ter sua integridade ameaçada por vetos euroasiáticos uma ameaça à Doutrina Monroe de independência continental a ingerências estrangeiras³⁰. No sentido oposto, se fosse conferida a todas as organizações regionais liberdade para o uso da força, o novo sistema de segurança coletiva já surgiria comprometido, incapaz de estatuir um monopólio do uso da força sob a égide do Conselho de Segurança.

²⁸ Ibid, p. 81.

²⁹ Ibid, p. 82.

³⁰ Ibid, p. 84.

Em meio ao impasse, uma releitura das propostas de Dumbarton Oaks trouxe à baila o fato de que nada naquele texto oferecia embargo ao uso da força de natureza defensiva, seja ela de natureza individual ou coletiva. Enquanto o uso agressivo da força seria terminantemente banido, nada impedia que a legítima defesa fosse preservada. A representação da Turquia propôs um modelo no qual as organizações regionais teriam o direito de exercer uma espécie de ação automática de legítima defesa, a ser confirmada posteriormente pelo Conselho de Segurança³¹.

A conclusão da discussão foi que: a) a liberação do uso da força indiscriminada às organizações regionais implicaria no fim da organização mundial; b) por outro lado, em caso de ataque, diante da inação do Conselho, os Estados poderiam agir em legítima defesa de forma individual ou em acordos regionais; e c) medidas de prevenção da agressão que levassem em consideração a possibilidade de inação do Conselho estão em conformidade com os propósitos da Organização. Assim, foi redigida uma emenda versando sobre a legítima defesa, que se encaixaria não no capítulo destinado às organizações regionais, mas no capítulo que tratava de atos de agressão.

A seguir, foram realizados mais rascunhos destinados a atingir uma redação da norma que restringisse o recurso à força por parte das organizações regionais somente aos casos de legítima defesa. Posteriormente, mais alterações foram feitas com o propósito de esclarecer que tais ações também poderiam ser desempenhadas por Estados isolados e somente até que o Conselho de Segurança tomasse alguma decisão sobre a questão. Após intensa discussão, este veio a se tornar o artigo 51 da Carta das Nações Unidas³².

³¹ Ibid, p. 85.

³² Ibid, p. 89.

De acordo com o professor Stanimir Alexandrov, a discussão sobre organizações regionais acabou por evoluir em uma discussão sobre a legítima defesa e posterior debate sobre a responsabilidade de manutenção da segurança internacional. A compatibilização dessas organizações não foi a única motivação para a positivação do direito à legítima defesa. Esse dispositivo também foi necessário para disciplinar a ligação temporal entre a ameaça e a ação do conselho de segurança, assim como a admissibilidade da ação militar coletiva. O artigo 51 tornou-se uma espécie de válvula de segurança do sistema internacional: em caso de impasse ou impotência, caberia aos Estados a responsabilidade subsidiária de zelar por sua integridade³³. A julgar por essa vocação, o esperado seria que, nos casos subsequentes de violação da segurança internacional, este artigo fosse invocado somente como *ultima ratio*, diante de uma falha sistêmica.

4. A Interpretação da legítima defesa

Como exposto, existem portanto, duas fontes de Direito Internacional versando sobre a legítima defesa: a) a consuetudinária, pautada pelo costume internacional delineado após o Caso Caroline e b) a redação do artigo 51 da Carta de São Francisco. Diante dessa duplicidade, é passível a confusão sobre se a positivação por meio da redação do artigo 51 derogou o costume internacional, se regulamentou-o, ou se ambas as fontes persistem em dois regimes jurídicos paralelos. A Corte Internacional de Justiça aclarou a relação entre as supracitadas fontes de Direito Internacional no atinente ao caso específico do direito à legítima defesa no julgamento do caso Nicarágua v. Estados Unidos da América:

³³ Ibid., p. 92-3.

[...] As regards the suggestion that the areas covered by the two sources of law are identical, the Court observes that the United Nations Charter, the convention to which most of the United States argument is directed, by no means covers the whole area of the regulation of the use of force in international relations. On one essential point, this treaty itself refers to pre-existing customary international law; this reference to customary law is contained in the actual text of Article 51, which mentions the "inherent right" (in the French text the "droit naturel") of individual or collective self-defence, which "nothing in the present Charter shall impair" and which applies in the event of an armed attack. The Court therefore finds that Article 51 of the Charter is only meaningful on the basis that there is a "natural" or "inherent" right of self-defence, and it is hard to see how this can be other than of a customary nature, even if its present content has been confirmed and influenced by the Charter. Moreover the Charter, having itself recognized the existence of this right, does not go on to regulate directly all aspects of its content. For example, it does not contain any specific rule whereby self-defence would warrant only measures which are proportional to the armed attack and necessary to respond to it, a rule well established in customary international law. Moreover, a definition of the "armed attack" which, if found to exist, authorizes the exercise of the "inherent right" of self-defence, is not provided in the Charter, and is not part of treaty law. It cannot therefore be held that Article 51 is a provision which "subsumes and supervenes" customary international law. It rather demonstrates that in the field in question, the importance of which for the present dispute need hardly be stressed. Customary international law continues to exist alongside treaty law. The areas governed by the two sources of law thus do not overlap

*exactly, and the rules do not have the same content. This could also be demonstrated for other subjects, in particular for the principle of non-intervention*³⁴.

A Corte de Haia ressaltou a distinção entre o costume internacional da legítima defesa e o instituto preconizado pela Carta de São Francisco. São dois elementos que possuem, por outro lado, sua interpretação e aplicação, com fundamentações distintas, ainda que o direito presente no posterior esteja ancorado no anterior. Tal existência paralela entre as fontes divergentes não garante, todavia, clareza em sua aplicação. A prática hodierna do *Jus ad Bellum* corrobora essa tese. O texto do artigo 51 permanece suscitando questionamentos frente aos desafios apresentados pela política internacional. O Direito não existe dissociado do mundo, mas sim aquele é um reflexo deste, sendo por este pautado e constituindo uma relação de mútua influência. Apresentaremos a seguir alguns exemplos de situações atuais que desafiam a interpretação jusinternacionalista do direito à legítima defesa. Não se pretende esgotar, apenas apresentar algumas situações atuais que demandam uma análise mais atenta dos desdobramentos jurídicos do aludido princípio frente a prática.

4.1 O Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS)

Uma das facetas inovadoras no *Jus ad Bellum* do Século XXI é o surgimento do chamado Estado Islâmico, ou *ISIS*³⁵. Produto de conflitos amargos e duradouros nas re-

³⁴ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Military and Paramilitary Activities. Nicaragua v. United States. Judgement*, 1984. p. 94.

³⁵ Nota dos Organizadores: Também denominado EI a partir da sigla do nome em português.

giões do Iraque e Síria, bem como de uma congregação de grupos pautados por uma leitura fundamentalista do Corão, o grupo se considera um califado de extensão global, com pretensão expansionista e proselitista. O *ISIS* não só não é reconhecido como Estado nessa capacidade perante a Sociedade Internacional como persiste em conflito com diversas nações, violando suas fronteiras e perpetrando vários atos de crime de guerra. Com um comportamento refratário ao o Direito à Guerra e ao Direito Humanitário (*Jus ad Bellum* e *Jus in Bello*), o Estado Islâmico poderia ser considerado tão somente, se muito, um *rogue state*. Mas perante o Direito Internacional sequer Estado é.

Por força dessa configuração peculiar, todo conflito de um Estado contra o *ISIS* será, por definição, assimétrico. No conflito contra um grupo paraestatal os critérios de necessidade, proporcionalidade e imediatismo exigem reexame. Diante de uma força que passa ao largo da construção tradicional clausewitziana de um Exército, a ameaça parece mais próxima de um concerto mais ou menos articulado de pequenos grupos e ataques pontuais, desqualificando uma resposta massiva (proporcionalidade), ainda que haja diversos danos concretos (necessidade). Ademais, qual o tempo da diplomacia e do diálogo contra um adversário que não se articula como um Estado? É preciso sustentar uma civilidade estoica diante de um inimigo que menospreza o Direito Internacional?

De forma semelhante, poderia a ação do Estado Islâmico ser considerada suficiente para ativar o artigo 51 em casos como a Síria? Se o próprio país – que se encontra no meio de um conflito civil fortíssimo – não protesta o

ataque, como poderão os povos atacados pleitear alguma defesa coletiva? Ficaria essa defesa solapada pela inviolabilidade da soberania nacional? Ou se trata de mais uma situação de emprego da chamada doutrina do R2P, ou Responsabilidade de Proteger³⁶?

4.2 Veículos Aéreos não Tripulados (VANTs)

Comumente chamados de “drones”, os Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) são uma incorporação recente da tecnologia bélica que invadiu a cultura popular e produz efeitos complexos no mundo jurídico. Esses aparelhos permitem a realização de bombardeios teleguiados, constituindo uma realidade em que milhares de quilômetros distanciem o alvo de um ataque daquele que apertou o gatilho. A despeito de já existirem há décadas em modelos experimentais, somente ao final dos anos 2000 começaram a ser empregados em teatros de guerra³⁷. Sobretudo nos recentes conflitos no Paquistão e Afeganistão, os benefícios desse tipo de armamento têm sido amplamente difundidos.

De natureza operacional, a capacidade de voar continuamente durante períodos mais longos de tempo e a menor chance de detecção por radares são benefícios significativos. No entanto, a principal vantagem certamente é a remoção do risco de vida para o controlador da aeronave.

³⁶ Nesse sentido, cf.: RALPH, Jason; SOUTER, James. A special responsibility to protect: the UK, Australia and the rise of Islamic State. *International Affairs*, v. 91, 4, p. 709-723, 2015.

³⁷ Um estudo aprofundado sobre a temática pode ser encontrado em YIP, César Linsan Passy. *A Legalidade do assassinato seletivo de Terroristas por meio de Veículos Aéreos Não-Tripulados - O caso das operações norte-americanas no Paquistão*. Tese de Láurea apresentada à USP, 2011.

Esse aspecto é também a principal vantagem política desses veículos. De fato, ao retirar o risco de vida sobre seus militares, a utilização de VANTs possui um potencial para diminuir o custo do emprego de força militar. Essa mudança dos incentivos pode ter efeitos importantes na condução de conflitos armados no futuro³⁸.

Mais uma vez, em contraposição às Forças Armadas convencionais, de grandes mobilizações, a característica pontual e furtiva dos drones os qualifica como um novo aspecto a ser considerado nas avaliações dos conflitos armados perante o Direito Internacional. No emprego de drones não há conflito de fato, mas um simples bombardeio supostamente cirúrgico, em que um lado ataca enquanto outro sofre o dano, em flagrante assimetria. Nesse caso parece irônico que aquele que pleiteia o reconhecimento do direito de defesa seja justamente o atacante.

Submetendo os VANTs ao crivo consuetudinário, a primeira questão que surge é a da necessidade. A execução de um inimigo sem nenhuma espécie de julgamento, com limitada capacidade de defesa, pode possuir efeitos estratégicos relevantes, mas põe-se em cheque os direitos individuais solapados por essa escolha. Ao eliminar um alvo abdica-se do caminho preservado pelo Direito Humanitário, inclusive nas regulamentações protetivas dos prisioneiros de guerra. Seria a ameaça contra qual se combate tão vigorosa a ponto de dispensar tais proteções? Yip traz à baila entendimento diverso:

A Suprema Corte de Israel, ao julgar a política de assassinatos seletivos, entendeu que os terroristas não podem ser atacados enquanto participam diretamente das

³⁸ Ibid, p. 9-10.

hostilidades se existir a possibilidade de utilização de outro meio menos ofensivo. No entanto, reconhece a Corte que isso é um cenário de maior probabilidade em um contexto de ocupação, em que há controle territorial. E, ainda assim, há situações em que a prisão não é possível³⁹.

Ademais, a letalidade dos bombardeios e capacidade de causar danos colaterais obscurecidos pelo sigilo intrínseco da cooperação furtiva não caracterizaria uma desproporcionalidade no ato? São questões em aberto, dentre tantas outras.

De modo semelhante, a redação do artigo 51 trata do direito de emprego da força em resposta a um ataque armado ocorrido, contexto que não encontra eco na prática corriqueira da chamada guerra de drones. A função estratégica sublinha o caráter ofensivo, não defensivo, dessa arma. Ela se enquadra em um esquema de diminuição de custos econômicos e políticos para realizar um ataque, e não uma retorsão ou contestação de um ataque. A ofensiva se aproxima muito mais da figura da legítima defesa preventiva, altamente questionada, sem amparo na formulação de São Francisco.

5.3 *Cyberwarfare*

Na esteira da progressão da Internet e sua massificação – permeando não só os computadores empresariais ou domésticos, mas toda uma miríade de aparelhos portáteis que acompanham a vida de boa parte das pessoas – um novo canal de comunicação foi consolidado. Os sistemas

³⁹ Ibid, p. 92.

de infraestrutura conectam o mundo inteiro⁴⁰ na mesma Internet, abrindo avenidas de informação que possibilitam também ataques, ainda que de natureza digital. À guisa de exemplo: recentemente os Estados Unidos, aliados a Israel, lançaram mão dos sofisticados vírus Flame e Stuxnet, para invadir a estrutura produtora de petróleo do Irã, afetando ainda as instalações de enriquecimento de urânio⁴¹. Em situação semelhante, a China tem atacado militantes pela autonomia da região de Uyghurs pelo emprego de “malwares”, *softwares* maliciosos que se imiscuem entre os aplicativos de computadores, afetando seu rendimento ou simplesmente sabotando as máquinas⁴². A primeira pergunta a ser feita é: tais ataques seriam reconhecidos como tal perante o Direito Internacional?

Although no precise definition exists for the term “use of force” under international law, most experts agree that it includes cyberattacks that cause physical damage or injure individuals. An “armed attack” is a use of force carried out by an organ of a state, an entity working on a state’s behalf, or an organized nonstate group that results in “grave” scale and effects. Although there is no bright-line scale-and-effects test to distinguish grave from nongrave consequences, legal experts generally agree that to qualify as an armed attack, a cyber-attack must result in death or a significant degree of injury to persons or physical

⁴⁰ Poucos países resistem a essa integração comunicativa. Entre eles destaca-se o papel da Coreia do Norte, que mantém sua resistência ludita e hermética.

⁴¹ BOOTHBY, William H. *et al.* When is a cyberattack a use of force or an armed attack?. *Computer*, v. 45, 8, 2012, p. 82.

⁴² *Ibid.*

damage to property. Once it does, the victim state can respond with kinetic or nonkinetic means, as long as the response is necessary under the circumstances and uses no more force than required to defend the state⁴³.

Quando a interação entre *software* e *hardware*, equipamento físico e interface lógica produz efeitos no mundo real, é possível vislumbrar a capacidade de dano concreto tanto às instalações quanto às pessoas. Nesse contexto todo o aspecto de territorialidade da guerra adquire um sentido ainda mais complexo que no exemplo dos VANTs. No caso supracitado do ataque ao Irã, houve dano físico às instalações, realizado unicamente por meio da internet, sem emprego de qualquer aparato bélico convencional. Como já exposto, tal ato é vedado pela Carta da ONU em seu artigo 2 (4), sendo possibilitada a exceção da legítima defesa (artigo 51). Porém, e se a operação não danificar equipamentos físicos, somente sistemas lógicos (*software*)? Deixaria de alcançar a qualificação de um ataque, ficando então livre seu recurso como ferramenta de política e, porque não, de guerra? Deveria, nesse caso, a restrição ao ataque armado, ser reinterpretada de forma a ampliar o escopo do que se define como arma frente a um mundo repleto de tecnologia, em um cenário de ubiquidade digital? São elementos ainda muito recentes, carentes de tratamento adequado por parte da doutrina jusinternacionalista.

Conclusão

O presente capítulo se propôs a expor sucintamente alguns elementos estruturais do chamado Direito à legítima defesa, conforme o Direito Internacional. Buscou-se

⁴³ Ibid, p. 83.

expor a razão subjacente tanto ao costume internacional quanto ao texto insculpido na Carta das Nações Unidas, em seu artigo 51. Finalmente, objetivou-se expor como as novas vertentes da guerra, como o chamado *cyberwarfare* e os drones – dispositivos não tripulados capazes de bombardear alvos a milhares de quilômetros de suas bases de controle – ficam nas entrelinhas daquilo emoldurado pelo caso Caroline e codificado na Carta da ONU⁴⁴. O *Jus ad bellum* persiste como seara de importância fulcral no Direito Internacional, e vital para a manutenção do sistema de segurança coletiva da ONU. As chamadas guerras interestatais têm reduzido em número e impacto, sendo o cenário internacional movimentado por conflitos de natureza assimétrica e, sobretudo, alavancado por novas tecnologias e estratégias. Cabe ao Direito Internacional e à Academia indicar os caminhos da legalidade, que devem nortear a prática dos Estados e demais atores internacionais.

Referências

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2012.

ALEXANDROV, Stanimir A. *Self-Defense Against the Use of Force in International Law*. The Hague: Kluwer Law International, 1996.

AZUBUIKE, Eustace Chikere. Probing the Scope of Self Defense in International Law. *Annual Survey of International & Comparative Law*, v. XVII, p. 129-183, 2011.

⁴⁴ Sobre o impacto no Direito Internacional da chamada Guerra ao Terror, vide HEINZE, ERIC. The evolution of international law in light of the 'global War on Terror'. 2011.

BOOTHBY, William H. *et al.* When is a cyberattack a use of force or an armed attack?. *Computer*, v. 45, 8, p. 82, 2012.

CABRAL, Wagner A. *et al.* *A Legalidade do Ataque Preventivo*. In: XAVIER, Yanko M. *Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos*. Natal: EDUFRN, 2006.

CARRASCO, Maria Del Carmen Márquez. *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en derecho internacional*. Madrid: Tecnos, 1998.

DINSTEIN, Yoram. *Guerra, Agressão e Legítima Defesa*. São Paulo: Manole, 2004.

HEINZE, Eric. A. The evolution of international law in light of the 'global War on Terror'. *Review of International Studies*, 37, p. 1069-1094, 2011.

GRAY, Christine. *International Law and the Use of Force*. New York: Oxford, 2004.

_____. The Use of Force and the International Legal Order. In: EVANS, Malcom D. (Ed.). *International Law*. Oxford: Oxford Unity Press, 2003.

HUCK, Hermes Marcelo. *Da guerra justa à guerra econômica*. São Paulo: Saraiva, 1996.

O'CONNELL, Mary Ellen. *International Law and the Use of Force: Cases and Materials*. New York: Foundation Press, 2005.

PELLET, Alain, DINH, Nguyen Quoc, DAILLIER, Patrick. *Direito Internacional Público*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2003.

RALPH, Jason; SOUTER, James. A special responsibility to protect: the UK, Australia and the rise of Islamic State. *International Affairs*, v. 91, 4, p. 709-723, 2015.

SIMMA, Bruno (Ed.); MOSSLER, Herman; RANDEZHOFER, Albrecht, TOMUSCHAT, Christian. *The Charter of the United Nations: A Commentary*. New York: Oxford University Press, 2002.

SOFAER, Abraham D. On the Necessity of Pre-emption. *European Journal of International Law*, v. 14, n. 2, p. 209-226, 2003.

VELASCO, Manuel Diez de. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos, 1999.

YIP, César Linsan Passy. *A Legalidade do assassinato seletivo de Terroristas por meio de Veículos Aéreos Não-Tripulados - O caso das operações norte-americanas no Paquistão*. Tese de Láurea apresentada à USP, 2011.

A propósito dos 70 Anos da ONU: A Compreensão das Relações Internacionais, a Segurança Coletiva e o tema das Bases Militares na América Latina

Pietro Alarcon*

Introdução

A pretensão de realizar um balanço sobre o desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) ao longo de um período tão extenso da sua história, de 1945 à contemporaneidade, constitui um desafio de interesse para a Teoria das Relações Internacionais, a Ciência Política e o Direito Internacional, dentre outras áreas do conhecimento.

Trata-se de um exercício que reporta de imediato aos diversos posicionamentos científicos em torno às contradições entre os Estados, em particular às Escolas ou correntes teóricas que oferecem uma gama de argumentos sobre a origem e solução desses antagonismos.

Ressalte-se nessa tarefa a necessidade de abordar conceitos relevantes e polêmicos, prestígio, equilíbrio de poder, paz, segurança, para apenas citar alguns; paradigmas de funcionamento da sociedade internacional, como a soberania territorial, os direitos humanos ou a nacionalidade, conscientes de focalizá-los sem esquecer um marco geral de análise fortemente impregnado de considerações geopolíticas, de condicionamentos internos que se projetam na política externa de cada um e da existência de uma

* Professor Doutor dos cursos de graduação e pós-graduação de Direito e Relações Internacionais da PUC/SP e do Centro Universitário ITE de Bauru.

certa *moral internacional* e de um *Direito Internacional* que ainda lutam pela sua afirmação definitiva.

Pois bem, nas suas Memórias como Secretário Geral da ONU, Boutros-Ghali referia-se em setembro de 1994, ao abordar o tema da ação multilateral e o enfoque integrado que exige o novo contexto internacional, que a ONU estava especialmente qualificada para confrontar a tarefa, que compreende todos os aspectos do problema do desenvolvimento¹.

Parece-nos que é desse exame do qual se trata. Explicuemos: com as novas realidades das relações internacionais o grande interrogante da contemporaneidade em relação ao papel da ONU não é tanto sobre a necessidade da sua existência. Existe consenso em torno a que não há como examinar ou pautar um marco minimamente adequado de compromissos com valores como paz, segurança coletiva ou cooperação na sociedade internacional sem a referência obrigatória à ONU. Daí que tenhamos afirmado em mais de uma oportunidade que se a ONU não estivesse em funcionamento deveríamos preocupar-nos por edificá-la de imediato.

Contudo, frequentemente escuta-se falar das limitações da ONU, das suas carências, e em críticas mais severas, da sua omissão diante de tragédias internacionais ou sua incapacidade de colocar freio à atitude das potências dominantes nos marcos da estrutura de poder que pauta ainda em boa medida os rumos econômicos, políticos e militares da sociedade internacional. Existe no imaginário social a expectativa de uma ONU capaz de colocar atores internacionais com poder para desequilibrar militar e econômica-

¹ ONU. Secretário-Geral. Memória do Secretário Geral sobre as tarefas da Organização. A/49/1.2 de setembro de 1994. In: CHESTERMAN, Simon. *You, The People*. New York: Oxford, 2004. p. 41

mente em seu favor as decisões da sociedade internacional numa espécie de cerco, ou de que a ONU está chamada a ser o instrumento eficaz de contenção das potências.

No balanço de décadas de funcionamento da Organização, e adiantando-nos nesta introdução, sustentamos que existem elementos fáticos a serem analisados que determinam o que a ONU é na prática, para além do plano teórico, e que determinam suas reais possibilidades de ação, especialmente nas situações de crises.

Esses fatores se encontram profundamente enraizados no caráter da época, isto é, na natureza das relações internacionais do ponto de vista estrutural. Por outras palavras, para examinar as dificuldades da Organização não basta com reflexões em torno a episódios ou momentos concretos, senão que é preciso avançar ao desenho basilar das relações internacionais e esta visão de estrutura conduzirá à explicação das conjunturas.

Destarte, não se exigirão atitudes que a ONU não pode assumir ou medidas que não pode fornecer porque, engessada a uma rede de relações do poder da qual diretamente faz parte e, como veremos, em certa medida, porque seu surgimento e funcionamento é também um resultado ou consequência das mesmas.

A tarefa é de tal dimensão que é necessário fazer obrigatórios recortes metodológicos. Optamos, nessa trilha, por partir de um capítulo que se detém nas premissas metodológicas para uma análise das relações internacionais e que, desde nosso ponto de vista, dirige-se a ajudar à interpretação da segunda parte da nossa exposição, dedicada à segurança coletiva, à segurança regional e por fim, ao problema da instalação de bases militares no contexto da América Latina.

1. Das premissas metodológicas para uma análise das relações internacionais.

O exame da sociedade internacional implica partir de um método de trabalho adequado à compreensão das características e elementos que marcam seu desenvolvimento, fortalecimento e vulnerabilidades. Não se estuda relações internacionais sem a adoção de uma certa maneira de vincular e sistematizar os variados fatos da sociedade internacional. Isso porque do que se trata não é de interpretar, mas interpretar para aplicar conceitos com intuito transformador. É dizer, estudar relações internacionais não é um exercício de diletantismo, senão que sugere cuidado científico de maneira a direcionar uma ação internacional que reflita o interesse dos povos, especialmente de autodeterminação, justiça e efetivação de seus direitos.

Por isso a reflexão deve considerar que a sociedade internacional não é uma mera somatória de Estados e que as condições de desigualdade e relações de poder que se verificam em seu seio estão muito distantes de ser o resultado do acaso ou da manifestação da divina providência.

A especial atenção no marco das análises não deve ser apenas dada, na nossa perspectiva, às questões inerentes ao poder e à guerra nas relações entre Estados, mas também às assimetrias dentro de uma estrutura hierárquica da ordem mundial, que como muito bem expõe Paulo R. Almeida, é essencial para países caracterizados como “dependentes” ou “periféricos”, cujo processo de desenvolvimento econômico e social depende, em grande me-

dida, das “janelas de oportunidade” que consegue abrir para si num cenário mundial não exatamente caracterizado pela cooperação e a solidariedade².

A grosso modo, a lógica geral dos sistemas de relações e de redes sociais da sociedade internacional, bem como a atuação dos atores que impulsionam um tipo de política externa sobre o considerado fundamental – guerra e paz, estabilidade ou mobilidade, identidade e transformação, percepção e ilusão, prosperidade e pobreza, apatia ou atividade³, assim como as consequências dessa ação, foi explicada, por um lado, a partir das ênfases ao que elas representam como experiência política, cultural, jurídica ou econômica e, pelo outro, a aquilo que poderia ser e projetar-se como promoção de uma carga valorativa predeterminada. No primeiro campo frequentemente se vincula a pensadores *realistas* e no segundo aos *idealistas*. Tais matrizes teóricas e suas derivações prolongaram-se como visões referenciais imprescindíveis conquistando níveis variados de interpretação em várias etapas da história.

Na nossa percepção, a ampliação analítica à estrutura da sociedade internacional, que implica voltar-nos a processos econômicos, forças sociais e contradições internas de comunidades nacionais, determinantes para as relações internacionais, que foge da visão meramente conjuntural ou episódica e momentânea, conduz à compreensão de que muito embora existam organizações de caráter universal ou regional, em princípio a sociedade internacional é ainda com ênfase um conjunto de relações interestatais.

² ALMEIDA, P. R. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012. p. 21.

³ DEUTSCH, Karl. *Análise das relações Internacionais*. Trad. A. R. Prates. Brasília: UNB, 1978. p. 22-26.

Essas relações podem projetar-se à maneira de uma racionalização estruturada de organizações internacionais, que terão maiores ou menores espaços de decisão conforme os interesses daqueles Estados que lhe deram origem. Daí que as possibilidades, alcances e limites das organizações internacionais vão e sempre foram determinadas pelos interesses dos Estados, e particularmente dos hegemônicos.

Para alguns, essa visão afigura-se *realista ou neorrealista*, na perspectiva teórica defendida por Hans Morgenthau, e mais recentemente por Susan Strange, o que para nós não é exatamente uma verdade. Para Morgenthau somente as grandes potências determinam o caráter da política internacional em qualquer período da história refletindo-se, desta maneira, três padrões comportamentais, “a manutenção do equilíbrio de poder, o imperialismo e o prestígio ou capacidade de persuasão a partir da extensão e demonstração do próprio poder”⁴. E Strange, por sua vez, sem abandonar estas premissas, detecta o grau de mudanças nas relações de poder estrutural nas relações internacionais contemporâneas. Muito embora concordemos com Strange na sua responsabilização dos Estados Unidos pelo *capitalismo de casino*, que desde sua percepção é próprio de um Estado fraco e sem vontade de resistir aos interesses dos grupos econômicos dentro do seu território, o que cria uma desordem financeira internacional - reflexo de má política e maus julgamentos - identifica-se um caráter pessimista na visão de Strange ao descartar que classes sociais amordaçadas pelos Estados-nação possam ser agentes realistas de reformas ou de revoluções capazes de promover mudanças

⁴ MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Trad. Oswaldo Biato. São Paulo: IOESP; FUNAG: IPRI. 2003. p. 60-140.

significativas em política externa⁵. As forças sociais historicamente subordinadas dos Estados-nação, em constante evolução, demonstraram mais de uma vez a capacidade de se sobrepôr a modelos econômicos e sujeições políticas tradicionais, interferindo em reconfigurações das relações internacionais, como acontece no caso da América Latina logo do fracasso neoliberal, que levou, com expressiva participação popular, a governos com planos e programas diversificados e em geral alternativos.

As diferenças com o realismo clássico também se verificam quando no essencial recusamo-nos a uma interpretação de relações uniformes e estáticas. A realidade é dinâmica, dialética e a miúdo pode dar saltos ou permanecer aparentemente em suspense.

A necessidade de abordar essa sorte de movimentos e dinâmicas internacionais sugere três premissas interpretativas de alcance na prática: a unidade sistêmica, que implica trabalhar a realidade internacional a partir da análise das contradições entre seus atores, mas sem perder de vista que o conjunto de atuações de todos conformam um *sistema* do qual todos participam; a de fluxo constante de negações e contra negações do passado, que gera uma visão não mecanicista, mas de arraigo histórico; a de relação intrínseca entre os processos econômicos e políticos verificáveis em cada Estado e sua atuação no terreno das relações exteriores e, por sua vez, dos processos econômicos e políticos próprios da correlação de forças internacionais e a situação de cada Estado. Há, sem dúvida, uma tensão dialética entre

⁵ Cf. STRANGE, Susan. Political economy and international relations In: BOOTH, Ken; SMITH Steve (Ed.). *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press. 1995. p. 172 e ss.

interesses do Estado e particularidades da situação, na qual um determina o outro e vice-versa, o que ocasiona que cada ato ou fato no acontecer tenha um impacto no conjunto do sistema e na atuação de cada um dos atores estatais.

Observe-se que essas premissas permitem visualizar com tranquilidade a existência de um sistema internacional interativo, onde as relações de concorrência e subordinação entre Estados são integralizadas numa espécie de unidade na qual rege uma estrutura hegemônica de poder.

Vale a pena destacar que Pinheiro Guimarães esclarece com nitidez que o conceito de estruturas hegemônicas é muito preciso e preferível que o de Estado hegemônico. Com efeito, diz o autor que:

[...] por Estado hegemônico se pode entender aquele Estado que, em função de sua extraordinária superioridade de poder econômico, político e militar em relação aos demais Estados, está em condições de organizar o sistema internacional, em seus diversos aspectos, de tal forma que seus interesses sejam mantidos e assegurados, se necessário pela força [...]. O conceito de “estruturas hegemônicas” é mais flexível e inclui vínculos de interesse e de direito, organizações internacionais, múltiplos atores públicos e privados, a possibilidade de incorporação de novos participantes e a elaboração permanente de normas de conduta; mas, no âmago dessas estruturas estão sempre Estados nacionais⁶.

Na prática das estruturas hegemônicas, tão importante como manter um exercício de supremacia, é propiciar um

⁶ PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. *Quinhentos anos de periferia*. 4. ed. Porto Alegre, Rio de Janeiro. UFRGS, Contraponto, 2002. p. 25-28.

vínculo com quem assume o controle exclusivo de poder na sociedade nacional que se pretende submeter. Há, com frequência, um elo de cooperação entre Estados subordinantes e casta, elite ou classe dominante da sociedade submetida.

E poder-se-ia continuar a estabelecer um conjunto de características nos marcos das relações internacionais. Contudo, não pretendemos fazer uma análise pormenorizada, que implicaria tratar de pensadores como Tucídides, talvez o primeiro dos realistas, Maquiavel, Kant, Rousseau ou mais recentemente Max Weber, frequentemente citado pela sua contribuição epistemológica às análises neste campo.

O que realmente se pretende é firmar os elementos metodológicos que permitiram abordar com clareza as possibilidades da ONU na qualidade de organização de caráter universal e no marco geral de relações com uma estrutura hegemônica de poder dominante.

Lembremos que a ONU nasce sob a perspectiva das grandes ilusões. Isso conduziu claramente a uma visão inicial sobre aquilo que dela se esperava e as esperanças não poderiam ser chamadas de infundadas na época. Tratava-se, pelo menos até certo ponto, da superação da sustentada *anarquia ou estágio de natureza nas relações entre Estado*⁷, da possibilidade de tornar factíveis *princípios morais universais*, condizentes com a ideia de que as guerras eram uma exceção a um *dever-ser* de paz renovador da confiança na boa natureza do homem como pressuposto das suas ações⁸ e do abandono do *jus belli* como fator estruturante das relações de poder entre os Estados.

⁷ BULL, H. *A Sociedade Anárquica*. Trad. S. Barth. Brasília, São Paulo: UNB, IPRI, Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 19

⁸ Reflexões valiosas e oportunas encontram-se na obra de BAUMANN, Z. *Modernidade e Holocausto*. Trad: Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998. p. 19-24.

Contemporaneamente o enfoque se desloca para aquilo que a ONU é de fato, seus limites e realizações, o que gera uma teorização menos otimista que aquelas iniciais.

De maneira que com o instrumental posto neste segmento, prosseguiremos à análise.

2. Dos vários aspectos de análise e o recorte metodológico

Até a Primeira Grande Guerra, em 1914, não existia unanimidade nem pretensões de construir uma instituição pluriestatal mediadora das relações entre Estados. A relação entre as nações do continente europeu – onde existia, ainda que limitado contextualmente, um sistema internacional historicamente funcionando - se determinava nos limites do equilíbrio de poderes como forma de convivência interestatal.

Essa precária percepção está imbrincada com a trajetória pouco feliz da Liga das Nações, que embora fosse uma primeira tentativa de passar de sistema a sociedade internacional sofre o impacto de crise geral do capitalismo de 1929, da carência de capacidade diplomática para gerar compromissos pragmáticos que assegurassem a paz e de maneira clara, a ausência dos Estados Unidos.

Vale a pena notar que é frequente, desde a perspectiva europeia, caracterizar aos Estados Unidos como *isolationistas* até o final da Segunda Guerra pela sua oposição a conformar uma organização multilateral. Sem embargo, não há como esquecer que, na verdade, para a época, sem controle nem ambages, já mantinham uma aproximação

na América Central e Caribe que corroborava sua natureza orgânico-expansionista própria das potências⁹.

A Liga, como reconhece Castrioto de Azambuja, teve vários pecados:

[...] os vícios do seu juridicismo; a sua virtual cegueira para a dimensão econômica e social dos problemas internacionais, vistos apenas na configuração clássica do poder, e sua preocupação obsessiva com a problemática do desarmamento, como se o desarme pudesse brotar de desconfiança e ressentimento e não, como sabemos agora, fosse o resultado de todo um processo de *confidencebuilding* e transparência e da aplicação de métodos rigorosos de verificação e controle¹⁰.

Mais à frente na história, o momento em que surge a ONU tem a peculiaridade de que concita vários tipos de expectativas, dentre elas a de ser uma organização de abrangência mais universal, para o qual contar com os Estados Unidos e a União Soviética foi fundamental. Mas, por outro lado, a de incorporar a temática social e econômica que pudessem ser ligadas ao debate sobre o desenvolvimento e a descolonização de territórios submetidos pelas potências europeias

⁹ DE LA PUENTE ABREU, Carlos Akira. *Neorealismo político vs multilateralismo democrático*. Documentos de Trabajo/Informe. Biblioteca CLACSO, 2014. p. 10. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20141009041908/informe.pdf>>. Acesso em 13 de outubro de 2015.

¹⁰ AZAMBUJA, Marcos Castrioto. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva *Estudos Avançados*, v. 9, 25, set/dez.1995, p. 140.

Não há dúvidas que a existência da ONU a partir de 24 de outubro de 1945 reflete a institucionalização do multilateralismo como marco geral de solução de controvérsias. E esse passo deveu-se em grande medida a que logo após o alto custo financeiro, ético e moral da Segunda Guerra, surgiu uma janela para promover não uma reedição da Sociedade das Nações, mas uma possível superação de algumas das dificuldades que ocasionaram seu naufrágio. De um sistema internacional de Estados que atuavam ao rigor da sua individual compreensão de interesse nacional, diplomacia e guerra, poder-se-ia passar a uma sociedade internacional, é dizer, a uma relação entre comunidades políticas independentes participantes de uma organização comum e reconhecendo certos interesses e valores. A base de um acordo duradouro foi o respeito pela independência, o desenvolvimento fático dos princípios estipulados e a limitação do uso recíproco da força¹¹.

Ao longo da sua existência, a virtude da ONU é a de ter sido o cenário de debates extremamente valiosos numa Assembleia que contabiliza hoje 192 Estados e uma rede extensa de organismos estruturados no seu interior, como o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), programas como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), missões dirigidas a várias áreas do mundo e organismos especializados que se dirigem a tratar de variados aspectos da problemática internacional, dentre eles o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a Organização para a Agricultura e a Alimentação (FAO), Organização Mundial da Saúde (OMS), e, na área econômica, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

¹¹ BULL, H. Op. cit., p. 19.

O aparelho institucional tem como pilares o Direito Internacional construído sobre as bases princípio lógicas da *soberania, igualdade jurídica entre os Estados, pacta sunt servanda* e *boa fé e máxima efetividade dos direitos humanos*. Inclui-se, desde logo, um mecanismo de salvaguarda da paz na sociedade internacional que obriga aos Estados a cumprir as decisões do Conselho de Segurança quando se atinja o quórum de 9 de seus 15 membros e tiverem votado a favor os 5 membros permanentes do Conselho que contam com poder de veto (artigo 27 da Carta).

Contudo, nessa ordem construída multilateralmente, os Estados Unidos possuem historicamente um peso considerável, tanto nas decisões do Conselho de Segurança, a OMC, o FMI e o Banco Mundial, quanto no conjunto das atividades, missões e serviços. E talvez seja essa a razão pela qual os países em desenvolvimento já há um bom tempo têm pedido reformas na Organização e clamado por uma nova ordem mundial, mais justa e democrática.

Com fundamento nas premissas apontadas e nas constatações anteriores, atrevemo-nos a considerar que um balanço sobre as atividades da ONU supõe verificar:

a) *a maneira como a ONU lida com seu caráter de organização internacional de propósitos definidos em matéria de paz e segurança e a atuação da estrutura hegemônica de poder internacional*. Que implica compreender a forma como se definiram e definem as saídas às situações mais dramáticas, durante o tempo da Guerra Fria, de bipolaridade e após 1989.

b) *a percepção da necessidade de existência da ONU como cenário de diálogo, negociação e superação do confronto de interesses*. Que implica avaliar seu papel como incentivadora da paz

através de atitudes preventivas ou de mediação de conflitos de maneira a não desbordar para a agressão militar e, ainda, a maneira como se posiciona diante de gravíssimos conflitos exigindo o cumprimento das normas do Direito Internacional Humanitário;

c) *a capacidade de absorver temas variados e plurifacetários promovendo a renovação da agenda internacional.* Neste campo, trata-se de examinar a versatilidade da Organização para atender demandas dos Estados sobre temas relativamente novos como o meio ambiente, o habitat urbano, dentre outros, e a forma como se atualizam os já tradicionais, a partir dos novos enfoques e problematizações;

d) *a dualidade da relação entre realismo e idealismo na ONU.* Que significa considerar que como organização internacional reflete no seu interior a visão de igualdade formal, mas também de desigualdade real entre os Estados. A ONU representa o avanço da institucionalidade e da juridicidade, entretanto, permanentemente submetida ao teste do avanço dos interesses nacionais.

Na nossa exposição haveremos de situar-nos um desses temas, o da segurança coletiva, sustentáculo e garantia de estabilidade como primado das relações internacionais.

Nesse aspecto, a proposta de criação do Conselho de Segurança no artigo 24 da Carta de São Francisco tinha como escopo o diálogo para a contenção da atividade bélica dos Estados, e para tanto, estes deviam formalmente depositar seu tradicional *jus belli* à confiança do Conselho. Por outras palavras, era necessário revestir ao Conselho das faculdades de determinar o uso força no campo internacional, numa mistura de idealismo e pragmatismo nas relações internacionais.

Os testes a essa capacidade do Conselho têm sido permanentes desde então, tanto nas situações mais dramáticas em tempos de Guerra Fria, quanto na segurança regional e nos conflitos de média e baixa intensidade, especialmente logo da abertura para a criação de organizações de *segurança coletiva regional*, como a OTAN, que mais tem servido como ponta de lança de políticas de agressão que como mecanismo de contenção das potências.

3. A ONU, a segurança e as bases militares na América Latina

3.1 A segurança coletiva

Razão assiste a Ronald Stromberg ao afirmar que, ao contrário do que se poderia pensar, o conceito de *segurança coletiva* não surge como algo especialmente técnico, mas como um juízo ou como uma exigência emocional de personalidades logo das consequências da Primeira Grande Guerra. É uma formulação emanada de pessoas não consideradas intelectuais ou estudiosas das relações políticas internacionais, mas obviamente preocupadas com a sorte e a atuação dos Estados nação¹².

A teorização da segurança coletiva realizada posteriormente e amadurecida após o segundo grande conflito do século XX, parte das evidências de que os Estados ao longo da sua história utilizam sua força – potencial e real – e especialmente as armas como atributo de poder.

Nesse campo, R. Aron sintetiza que a *força potencial* consiste no conjunto de recursos materiais, humanos e morais de que cada unidade política dispõe, ao tempo que a *força real* é a parte efetiva de recursos utilizados para a

¹² STROMBERG, Roland N. The Idea of Collective Security. *Journal of the History of Ideas*, v. 17, n. 2, 1956, p. 250 e ss.

condução da política externa, durante a guerra ou em tempos de paz. Na guerra, diz Aron,

a força real se aproxima da força militar [...] em tempo de paz, a força real distingue-se da força militar [...] entre a força potencial e a força real intervêm a mobilização. A força que pode ser empregada pelas várias unidades políticas, rivais entre si, é proporcional a seu potencial de mobilização – o qual depende, por sua vez, de numerosas circunstâncias que podem ser reduzidas às noções abstratas de capacidade e de vontade [...]¹³.

Sem embargo, pelo princípio da segurança coletiva a possibilidade de um Estado agredir outro é minimizada pela variável institucionalizada e consentida de que uma coalização de Estados possa deter ao agressor. Destarte, aguarda-se que o Estado potencialmente agressor realize um cálculo de custo-benefício sobre sua possibilidade real de confrontar-se a outros com sucesso.

Em tais condições, a segurança coletiva praticada teria o mérito de diminuir as tensões, promovendo a co-operação, pois o medo deixa de ser um fator determinante na lógica da relação Estado a Estado, e os mecanismos institucionalizados de segurança tornam factível a diminuição da relevância da capacidade ofensiva dos Estados no diálogo diplomático e, em geral, no conjunto do sistema de relações internacionais. Simultaneamente aumenta a transparência e deve, pelo menos em tese, registrar-se uma diminuição da produção de armas, com a vantagem

¹³ ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Trad. Sérgio Bath. Brasília, São Paulo: UNB, IPRI, Imprensa Oficial do Estado, 2002. p. 100-101.

de que recursos financeiros passariam a ser gastos em itens para o desenvolvimento dos Estados mais vulneráveis.

Convém lembrar que no período de vigor da Liga das Nações a segurança coletiva carecia ainda de elementos fáticos suficientes nos marcos do desenvolvimento da realidade internacional para poder alicerçá-la, ainda que o desenho pudesse ser já esboçado e, obviamente, deva-se considerar que muito embora o texto normativo fosse otimista a ação das potências que precisavam expandir seus domínios num capitalismo em plena fase de construção de políticas imperiais, desemboca-se na Segunda Guerra¹⁴.

Perceba-se que, por um lado, não existia ainda a ideia de uma consensual entrega do *jus belli* a um órgão que pudesse ser considerado fiel depositário das esperanças de paz e segurança internacional. O dispositivo do ar-

¹⁴ A Liga das Nações dispunha no seu Estatuto: "Artigo 10. Os Membros da Sociedade comprometem-se a respeitar e manter contra toda agressão externa a integridade territorial e a independência política presente de todos os Membros da Sociedade. Em caso de agressão, ameaça ou perigo de agressão, o Conselho resolverá os meios de assegurar a execução desta obrigação; Artigo 11. Fica expressamente declarado que toda guerra ou ameaça de guerra, quer afete diretamente ou não um dos Membros da Sociedade, interessará à Sociedade inteira e esta deverá tomar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das Nações. Em semelhante caso, o Secretário Geral convocará imediatamente o Conselho a pedido de qualquer Membro da Sociedade". Logo, no Artigo 16, determinava: "Se um Membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos tomados nos Artigos 12,13 ou 15, será "ipso facto" considerado como tendo cometido um ato de beligerância contra todos os outros Membros da Sociedade. Estes comprometer-se-ão a romper imediatamente com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a interdizer todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que rompeu o Pacto, e a fazer cessar todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, Membro ou não da Sociedade.

tigo 10 do Estatuto da Liga das Nações deixou em aberto que o Conselho da Liga resolveria os meios de assegurar o respeito à integridade territorial e política dos Estados. Por outro lado, e muito embora os dizeres do Estatuto, não havia uma distinção suficientemente clara entre interesses nacionais e interesses da sociedade internacional.

Com a Carta da ONU em 1945 instaurou-se um sistema de segurança coletiva arquitetado sobre a base da criação do Conselho de Segurança e com o respaldo da Assembleia Geral. O caráter vinculante das decisões do Conselho, bem como a possibilidade de recorrer à força e a dotação de instrumentos institucionais para sufocar as ameaças à paz aparecem como os eixos determinantes do avanço com relação à proposta da Liga das Nações¹⁵.

Por isso, nos pouco mais de 70 anos da ONU um dos elementos mais determinantes do balanço consiste

¹⁵ O Artigo 39 da Carta da ONU diz com clareza: “O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”. Já o Artigo 41 estabelece que: “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas”; enquanto o Artigo 42 diz: “No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”.

na verificação da efetividade do sistema. As balizas dessa verificação repousam no exame do papel desempenhado pela ONU nas operações de paz, bem como naquele cumprido pelo Conselho de Segurança na qualidade de administrador das crises e redutor da violência como mecanismo de solução de conflitos.

O relatório *Uma Agenda para a Paz*, de 1992, apresentado por Boutros-Ghali, com relação às atividades desenvolvidas pela ONU no campo da paz e segurança internacionais, classificou os mecanismos ou instrumentos para a paz nas seguintes categorias: diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), restabelecimento ou promoção da paz (*peace making*), manutenção da paz (*Peace keeping*), imposição da paz (*peace en forcement*) e construção ou consolidação da paz (*Peace building*)¹⁶.

Entretanto, já foi reconhecido que as operações de paz, incluindo as realizadas antes do final da Guerra Fria e a protagonizada atualmente pelo Estado Brasileiro no Haiti, têm sido marcadas por fortes controvérsias sobre seus alcances positivos. Nesse sentido, vale a pena apontar os dados fornecidos por Pinto de Abreu:

As três operações de manutenção da paz em que as tropas sob o comando da ONU empregaram a força em larga escala – no Congo (1960-1964), na Bósnia-Herzegóvina (1992-1995) e na Somália (1993-1995) – foram experiências traumáticas para a Organização e suscitaram profundas controvérsias. Por outro lado, tais controvérsias foram sobrepujadas pela abstenção no emprego da força em duas ocasiões específicas,

¹⁶ Cf. Documento A/47/277 - S/24111 do Secretário-Geral da ONU, de 17 de junho de 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em 13 de outubro de 2015.

em Ruanda (1994) e Srebrenica (1995), que macularam a atuação da ONU nos anos 1990. Esta relutância é coerente com a concepção tradicional de manutenção da paz como uma atividade imparcial, empreendida com o consentimento de todas as partes, na qual a força é empregada somente em legítima defesa. [...] Contudo, a partir dessas experiências fracassadas, todas as três características das operações de manutenção da paz tradicionais (consentimento, imparcialidade e mínimo uso da força) têm sido questionadas¹⁷.

Também sob a perspectiva da segurança coletiva e refletindo uma preocupação natural da sociedade internacional, a ONU iniciou em 1946 as ações destinadas a conter os armamentos nucleares. Tratava-se (e trata-se ainda) de uma questão urgente, que implicava colocar freio às atividades de Estados capazes de produzir armas com essa potencialidade superlativa de dano. Destarte, estabeleceu-se a Comissão de Energia Atômica – *United Nations Atomic Energy Commission* (UNAEC), cujo objetivo consistia em que a utilização da energia nuclear fosse limitada ao uso pacífico.

Obviamente, se é realizado um paralelo entre a segurança coletiva, conforme entendida no marco da Sociedade das Nações, e o tempo transcorrido após 1945 os avanços a partir da conformação da ONU são notáveis. Contudo, o recurso quase permanente às ameaças e à própria guerra como forma de solução de conflitos, novos e antigos, demonstra que o sistema de segurança coletiva encabeçado pelo Conselho de Segurança não foi efetivado na sua plenitude, nem funcionou conforme aguardava a sociedade internacional.

¹⁷ Cf. ABREU, Estevão Gomes Pinto de. A ONU e o uso da força em Operações de Paz: uma Agenda para a Imposição da Paz?. *Revista Eletrônica do Tempo Presente*, ano 4, n. 20, 2009.

As causas desse fracasso relativo devem-se à ausência de consensos sobre os mecanismos adequados para atingir os resultados propostos, bem como a carência de compromissos práticos com os princípios determinados pela Carta, em particular a disposição de Estados potência de não entender que a guerra não pode ser considerada um direito, senão que, pelo contrário, a paz é um autêntico dever e os povos os legítimos titulares do direito a ela.

Com relação a estrutura do Conselho de Segurança e seu funcionamento há algo bastante claro: a dimensão multilateral que simboliza a ONU apresenta um problema de gênese que consiste na contradição entre os propósitos de gerar uma sociedade internacional sobre a base de igualdade jurídica entre os Estados, o que significa que cada Estado tem um voto na Assembleia Geral, mas que as decisões sobre guerra e paz são tomadas pelo Conselho de Segurança no qual há 5 Estados com poder de veto, ficando assim evidenciada a natureza real das relações internacionais e a desigualdade entre eles.

As limitações das estruturas da ONU e em particular do Conselho de Segurança tornaram-se notórias após a Guerra Fria, com o início de um processo de readaptação às novas realidades internacionais. E é nesta fase na qual se registra o maior retrocesso aos tempos do lobo *hobessiano*.

Com efeito, se na agenda de segurança prevaleciam os esforços para procedimentos multilaterais, a partir da década de 90 os Estados Unidos realizavam ataques aéreos sobre Sudão e Afeganistão sob pretexto de destruir arsenais de armas químicas, com tímidos esforços de *a posteriori*, justificar sua ação utilizando a Carta da ONU.

A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos fundada na legítima defesa preventiva do governo

Bush e publicada em 20 de setembro de 2002, deu cobertura teórica à decisão dos Estados Unidos e da Inglaterra no ano 2003 de empreender a ação militar no Iraque sem a autorização do Conselho de Segurança e sem provas do suposto arsenal militar desse país.

As decisões foram tomadas a partir de uma interpretação sem razoabilidade nem ponderações das Resoluções da ONU que obrigavam a uma redução das atividades nucleares. Nesse episódio pesaram muito mais nas relações internacionais o Programa Estratégico americano, a pressão e decisão das forças neoconservadoras no interior dos Estados Unidos e seus interesses, travestidos de interesse nacional, e expostos abertamente e francamente, sem pudores e em atitude desafiadora, direcionados à necessidade de viabilizar prioridades energéticas, que todas as conquistas da ideia inicial de segurança coletiva e superação do estado de natureza da sociedade internacional.

Mesmo assim, o rumo da história permite apreciar outras variáveis importantes, que devem ser consideradas fatores que contribuem a uma caracterização estrutural. A ideia é ir percebendo os possíveis aliados para um quadro de ações que possibilitem um maior grau de democracia interna na ONU, reconhecendo-se a desigualdade real entre os Estados.

As possibilidades de avanço nesse sentido, o que teria uma repercussão concreta na efetivação do sistema de segurança coletiva, implicam perceber as vantagens do aumento da interpenetração da política doméstica e a política externa, elemento predominante da contemporaneidade, e postular que Estados periféricos e semiperiféricos tem um papel protagônico a jogar na argumentação e fundamenta-

ção de um discurso para a paz, calcado na dignidade, nos direitos humanos e no desenvolvimento com soberania.

3.2 Segurança regional e bases militares na América Latina

Neste segmento da nossa exposição avançaremos focando as possibilidades da segurança regional latino-americana tendo como pilares as condições formais e materiais que determinam a atuação da ONU na região.

De início, a Carta da ONU estabelece no seu capítulo VIII a possibilidade de acordos regionais em matéria de segurança. Assim, o artigo 52 dispõe, *in verbis*:

1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas; 2. Os Membros das Nações Unidas, que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais entidades, empregarão todo os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e entidades regionais, antes de as submeter ao Conselho de Segurança; 3. O Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos ou entidades regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instância do próprio Conselho de Segurança.

Com esse respaldo da Organização os Estados da América Latina concluíram em 14 de fevereiro de 1967 o

Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares – Tratado de Tlatelolco. O objetivo central da assinatura do tratado é tornar subcontinente livre da ameaça da guerra.

Contudo, as ameaças à paz não decorrem exclusivamente das possíveis tentativas de desenvolver armamentos dessa natureza. A América Latina tem uma longa história de violência e conflituosidade.

Com efeito, o contexto geopolítico da América Latina está marcado, praticamente desde o final do processo de independência das nações com relação às metrópoles europeias, pela forte presença, ostensiva e expansiva, dos Estados Unidos, nas áreas econômica, política e militar. É bastante conhecida a declaração do presidente James Monroe 1823, proclamando que os Estados Unidos estavam “[...] obrigados a considerar todo intento de (Europa para...) estender seu sistema a qualquer nação deste hemisfério, como perigo para nossa paz e segurança [...] como a manifestação de uma disposição hostil aos Estados Unidos [...]”.

Não é o caso nem objeto do presente texto fazer uma recopilação das maneiras como os Estados Unidos têm-se afirmado hegemonicamente na América Latina. Existe literatura variada e suficiente sobre o ponto. Basta expor que já no século XX, dois anos depois da conformação da ONU e com uma notória vantagem econômica e militar com relação ao restante do mundo, impulsionaram no subcontinente a discussão de um compromisso continental que redundou no TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – assinado no Rio de Janeiro e que entrou em vigor em 3 de dezembro de 1948.

O objetivo consistia em se adiantar a qualquer iniciativa de segurança coletiva que partisse do seio da ONU. Pelo TIAR, “um ataque armado por parte de qualquer Estado con-

tra um Estado americano será considerado um ataque contra todos os Estados americanos. Cada uma das partes contratantes se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque". Entretanto, como bem expõe Castrioto Azambuja, o Tratado de Rio de Janeiro, assim como outros mecanismos de concertação previstos no quadro da OEA sobreviveram porque,

[...]a rigor, foram minimamente testados e no principal episódio na região durante a Guerra Fria, a Guerra das Malvinas, ficou evidenciado como eram tênues os compromissos hemisféricos e os instrumentos interamericanos e como os Estados Unidos, especialmente, respondiam de maneira prioritária aos seus compromissos com o Tratado do Atlântico Norte e com o seu mais próximo aliado, o Reino Unido¹⁸.

Recentemente, os impactos da Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos na América Latina evidenciaram-se na militarização e na fusão imprensa-propaganda militar. O objetivo desta última consistia em criar no inconsciente coletivo o conceito de *bellamjustus* – guerra justa – para convocar os exércitos a uma cruzada contra o terrorismo e suas manifestações, especialmente diante da emergência e ascensão de movimentos contestadores das suas orientações econômicas e políticas e governos que procuravam inserção internacional propondo uma agenda de crescimento com redistribuição do ingresso, soberania econômica e monetária e recuperação e domínio dos seus recursos naturais.

Enquanto isso, nos Estados da América Latina gerava-se um debate sobre suas opções geoestratégicas. Machado Costa sintetiza as alternativas possíveis no terreno

¹⁸ AZAMBUJA, Marcos Castrioto. Op. cit., p. 143.

da defesa e da segurança regional partindo de encontrar uma solução de compromisso entre os Estados, equacionando as necessidades geopolíticas de cada um. Dentre os caminhos a seguir colocavam-se desde a “dissolução pura e simples das forças armadas” até a proposta dos Estados Unidos de transformar as forças armadas em “guarda hemisférica” - rejeitada por ter bases em parâmetros extra-regionais (participação em missões de paz) ou na possibilidade de ingerência das forças de um Estado em outro, ainda que no mesmo contexto latino-americano.

Nesses debates cobrou força a ideia de um fortalecimento das forças armadas e paralelamente uma aliança sub-regional, que combinasse critérios de racionalidade e modernidade com o desenvolvimento de “[...] uma visão sul-americana de defesa que permitisse a formação gradual, em torno de um núcleo inicial de países (que poderiam ser o Brasil e a Argentina), de uma aliança regional que compartilhasse parâmetros estratégicos e doutrinários comuns”¹⁹.

As tentativas de avançar nesse terreno expressaram-se posteriormente na União de Nações da América do Sul (UNASUL) – criada em 23 de maio de 2008 e que entre seus objetivos coloca a “troca de informações e experiências em matéria de defesa”. A Entidade criou o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa no ano 2009, que procura gerar um pensamento estratégico em nível regional que ajude à coordenação e harmonização em matéria de políticas de Defesa na América do Sul.

Perceba-se, nesta altura, que se por um lado a partir da UNASUL existe uma tentativa de reformulação da de-

¹⁹ MACHADO COSTA, José Luiz. Balanço Estratégico da América do Sul e o papel do Brasil na construção de uma visão sul-americana de defesa: condicionantes, singularidades e parâmetros. *Revista de Política Externa*, v. 7, n. 4, março de 1999, p. 80.

fesa continental, na perspectiva da segurança regional e conforme as diretrizes traçadas pela ONU, por outro lado os Estados Unidos persistem numa estratégia de expansão e domínio que vale a pena detalhar.

A ponta de lança da estratégia dos Estados Unidos é constituída pela instalação de bases militares no sub-continente latino-americano. Segundo o Departamento de Defesa, são um total de 5.586 bases, sendo 4.742 no seu território e 844 ao redor do Mundo, abrangendo um raio de influência em 130 países²⁰.

As bases militares dos Estados Unidos no contexto da América Latina foram justificadas na *Nova Política de Defesa* anunciada diretamente pelo Executivo encabeçado pelo Presidente Barack Obama em função da criminalidade transnacional, mas representam uma manifestação do poder militar e da sua capacidade de coação diplomática e persuasiva no marco da emergência de novas tendências de redistribuição do poder originadas por duas causas: a primeira, pelas mudanças no perfil dos governos, que em alguns casos não se alinham, ainda que com matizes e especificidades, aos interesses da grande estrutura hegemônica de poder que orienta as relações internacionais a escala universal; a segunda, a presença de outras potências na sub-região, como a China e a Rússia, que com o crescimento em importância do BRICS e de maneira direta propõem acordos econômicos e políticos feitos a vários Estados da sub-região²¹.

²⁰ Cf. <<http://www.defense.gov/Sites/Unified-Combatant-Commands>>. Acesso em 13 de outubro de 2015.

²¹ No caso da China, a presença das empresas na América Central e o financiamento do canal interoceânico na Nicarágua e, no caso da Rússia, o incremento em mais de 900% da presença de armamento e equipe aérea e naval na América do Sul e as constantes ajudas e projetos de cooperação econômica constituem uma preocupação constante para a política externa dos Estados Unidos. Consulte-se a obra *La Doctrina Obama e América Latina* da senadora mexicana Dolores Padierna Luna. México, 2013. (sem editora).

Como se vê, dois Estados membros do Conselho de Segurança da ONU e com poder de veto tornam-se em certa medida determinantes para os rumos da América Latina, o que gera iniciativas e possibilidades num marco de relações que pode caminhar para a multipolaridade sem que se vislumbrem por enquanto modificações na estrutura do Conselho nem se possa pensar numa reconfiguração das visões sobre segurança coletiva.

Contudo, não apenas os Estados Unidos mantêm bases militares no cenário, mais dois Estados do Conselho de Segurança da ONU também as possuem. Com efeito, Inglaterra possui uma base militar no Arquipélago das Malvinas e em Belize. A França, por sua vez, possui a base militar de Kourou na Guiana Francesa, que hoje é administrada pela Agência Espacial Europeia.

A diferença entre as bases militares sustentadas por estes Estados, que tem parte da responsabilidade da segurança coletiva global, é que as dos Estados Unidos efetivamente realizam atividades conhecidas como “manobras militares conjuntas” com as forças armadas de alguns Estados da região, regularmente em dois espaços demarcados. O primeiro deles, o terrestre, com unidades que permanecem nas bases ou podem se dirigir rapidamente a elas, como acontece no caso das bases militares na Colômbia; o segundo, no espaço marítimo, com unidades da IV Frota dos Estados Unidos dirigida pelo Comando Sul.

No Estado colombiano, a instalação das bases militares pretendia-se que fosse a continuidade de um velho acordo de meados do século XX com os Estados Unidos. A manobra foi contestada por organizações da sociedade civil argumentando tratar-se de uma violação à soberania

nacional. Em 17 de agosto de 2010, a Corte Constitucional da Colômbia, determinou a inconstitucionalidade da existência das bases, obrigando o Executivo a reenviar ao Congresso um novo acordo com Estados Unidos²².

Logo deste quadro, há que afirmar que no marco do balanço sobre as atividades da ONU nestes pouco mais de 70 anos, a instalação de bases militares no contexto da América Latina são graves violações aos princípios adotados na Carta de 1945. Com efeito, a Carta, ao tratar dos fins da Organização convoca os Estados à

[...] praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos²³.

De igual maneira, evidencia-se uma violação ao artigo 2º da Carta, que estabelece a necessidade de: “Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal”.

As palavras de Vanessa Ramos, presidenta da Associação Americana de Juristas, com relação aos impactos da base militar de Manta no Equador, são bastante elucidativas:

²² Cf.:

<<http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2040%20Comunicado%2017%20de%20agosto%20de%202010.php>>. Acesso em 10 de outubro de 2016.

²³ Carta das Nações Unidas, preâmbulo.

¿Qué trajo y cuál fue el alcance del Acuerdo de 10 años de la base de Manta en el Ecuador, firmado en 1999?, pues, el despliegue de hasta 475 efectivos militares estadounidenses para operaciones de avanzada, más los mercenarios de la Dyn Corp., sin autorización del gobierno del Ecuador; el uso sin cobro del territorio ecuatoriano para fines de guerra; la libre circulación de aeronaves, barcos y todo vehículo de guerra en las tierras, mares y espacio aéreo ecuatoriano; inmunidad equivalente a la inmunidad diplomática al personal estadounidense y a los llamados contratistas, y supuso formar parte de la estructura estratégico-militar del Plan Colombia. Además, con Manta el Ecuador pasó a ser, en ese momento, un centro de control para dominar la zona amazónica y sus reservas de agua, controlar las reservas petroleras de Colombia, Ecuador, Venezuela, Perú y Brasil; formar parte de los sitios operacionales compartidos de seguridad (FOL/CSL),¹ junto a la base Comalapa en El Salvador, Reina Beatriz en Aruba y Hato Rey en Curazao. Otras nefastas consecuencias de la base en Manta fueron las violaciones de los derechos humanos de los ecuator- 1 Foreign Operating Location (FOL) y Cooperative Security Location (CSL). Los FOL funcionan mediante plataformas de inteligencia, pequeños aeropuertos para reconocimiento aéreo y conexión al SpaceWarfare Center (Centro Especial de Guerra). 37 La soberanía nacional y el derecho a la autodeterminación rianos y ecuatorianas, la captura arbitraria e indiscriminada de migrantes ecuatorianos en aguas ecuatorianas; el hundimiento de barcos de bandera ecuatoriana, el aumento de la prostitución y la trata de personas, el abuso de los pescadores ecuatorianos, el aumento del desempleo y la pobreza, y la expropiación de tierras para la base, dejando a la población desplazada y sin tierra²⁴.

²⁴ RAMOS, Vanessa. La soberanía nacional y el derecho a la autodeterminación frente a la expansión de bases militares estadounidenses. RIVADENEIRA, Hernán (Ed.). *Justicia, Soberanía, Democracia e Integración en América Latina*. Quito: Universidad Simón Bolívar; Ediciones La Tierra, 2011. p. 36-37.

Vale a pena apontar que a base militar de Manta no Equador foi desativada em função de dispositivo expresso da Constituição desse país, que no seu artigo 5º proíbe expressamente a instalação de bases militares estrangeiras. Mas, também, como contrapartida, registre-se o acordo entre Estados Unidos e Costa Rica para que o território deste Estado sirva de base para patrulhamento do Caribe, com a chegada de 13.000 soldados americanos e a permissão para o livre trânsito de 46 navios de guerra e 180 aeronaves de guerra, assim como o acordo com o Panamá em 2009 para a instalação de 11 bases militares e a ativação das 7 bases militares na Colômbia.

Esse nível de agressividade está na contramão das disposições da Carta da ONU, que determina enfaticamente no seu artigo 26 que,

A fim de promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais, desviando para armamentos o menos possível dos recursos humanos e econômicos do mundo, o Conselho de Segurança terá o encargo de formular, com a assistência da Comissão de Estado-Maior, a que se refere o Artigo 47, os planos a serem submetidos aos Membros das Nações Unidas, para o estabelecimento de um sistema de regulamentação dos armamentos.

Embora seja possível desprender a rejeição da ONU à instalação das bases militares a partir do exame de Resoluções como a 1514, emanada da Assembleia Geral, que assinala que *“toda tentativa encaminhada a quebrar total ou parcialmente a unidade territorial de um país é incompatível com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas”*, a

verdade é que não há, ainda, uma resolução expressa sobre o problema da militarização do subcontinente.

Uma atitude contundente da sociedade internacional é fundamental para poder imprimir força normativa e fática aos princípios da Carta da ONU, rejeitando-se o intervencionismo e superando as omissões perante a ação hegemônica das potências e, em particular dos Estados Unidos na América Latina.

Conclusão

Nos seus pouco mais de 70 anos de funcionamento a ONU confronta, como é natural compreender, desafios variados. Entretanto, parece-nos que, de maneira geral, o primeiro deles relaciona-se com a maneira como se contrapõe ao funcionamento da estrutura hegemônica de poder que controla de fato as grandes decisões e rumos da sociedade internacional, especialmente em matéria de paz e segurança.

A Organização é um cenário necessário, propício e imprescindível de debates para a superação dos confrontos e promoção de valores elementares para o desenvolvimento da sociedade internacional – direitos humanos, paz, segurança, desenvolvimento, dentre outros –, mas impõe-se de maneira urgente que os Estados periféricos e semiperiféricos assumam um rol mais determinante no seu interior para a consolidação prática desses valores. Assim, deve-se abrir passo uma democratização interna de maior expressão.

Nesse marco, há uma contradição evidente entre os fins da ONU e o dilema entre igualdade formal e igualdade real dos Estados que a conformam. A desigualdade real entre seus membros fica claramente exposta quando se trata de decidir em situações de crise, especialmente nos casos que envolvem alternativas em favor da paz.

No contexto da América Latina a militarização ainda não foi discutida no seio da ONU com a contundência necessária. É preciso promover uma aproximação maior da ONU e seus propósitos e objetivos em matéria de segurança coletiva e regional com a América Latina de maneira a se contrapor aos interesses hegemônicos que inibem e impedem a aplicação dos postulados, princípios e objetivos da Carta de 1945.

Referências

ABREU, Estevão Gomes Pinto de. A ONU e o uso da força em Operações de Paz: uma Agenda para a Imposição da Paz?. *Revista Eletrônica do Tempo Presente*, ano 4, n. 20, 2009.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e Política externa do Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

ARON, Raymond. *Paz e Guerra entre as Nações*. Trad. Sérgio Bath. Brasília, São Paulo: UNB, IPRI, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

AZAMBUJA, Marcos Castrioto. As Nações Unidas e o conceito de segurança coletiva. *Estudos Avançados*, v. 9, 25, p. 139-147, set/dez. 1995.

BAUMANN, Z. *Modernidade e Holocausto*. Trad. de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

BULL, H. *A Sociedade Anárquica*. Trad. S. Barth. Brasília, São Paulo: UNB, IPRI, Imprensa Oficial do Estado, 2002.

CHESTERMAN, Simon. *You, The People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*. New York: Oxford, 2004.

COSTA, José Luiz Machado. Balanço Estratégico da América do Sul e o papel do Brasil na construção de uma visão sul-americana de defesa: condicionantes, singularidades e parâmetros. *Revista de Política Externa*, v. 7, n. 4, p. 67-95, Março de 1999.

DEUTSCH, Karl. *Análise das relações Internacionais*. Trad. de A. R. Prates. Brasília: UNB, 1978.

DE LA PUENTE ABREU, Carlos Akira. *Neorealismo político vs multilateralismo democrático*. Documentos de Trabajo/Informe. Biblioteca CLACSO, 2014.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. 4. ed. Porto Alegre, Rio de Janeiro: UFRGS, Contraponto, 2002.

MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Trad. De Oswaldo Biato. São Paulo: IOESP; FUNAG; IPRI, 2003.

PADIERNA LUNA, Dolores. *La Doctrina Obama e América Latina*. México: Edición Autónoma, 2013.

RAMOS, Vanessa. La soberanía nacional y el derecho a la autodeterminación frente a la expansión de bases militares estadounidenses. RIVADENEIRA, Hernán (Ed.). *Justicia, Soberanía, Democracia e Integración en América Latina*. Quito: Universidad Simón Bolívar; Ediciones La Tierra. p. 35-44, 2011.

STRANGE, Susan. Political economy and international relations In: BOOTH, Ken; SMITH Steve (Ed.). *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press. p. 154-174, 1995

STROMBERG, Roland N. The Idea of Collective Security. *Journal of the History of Ideas*, v. 17, n. 2, p. 250-263, 1956.

O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas no contexto Pós-Guerra Fria

Marcelo M. Viegas*

Introdução

O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), em seus pouco mais de 70 anos de existência, passou por profundas alterações, sem que estas se tenham necessariamente manifestado por meio de emendas à Carta das Nações Unidas. A “interpretação” do artigo 27 (3) de forma a permitir a aprovação de Resoluções, apesar da abstenção de membros permanentes, é um exemplo disto, assim como o são também a alteração na representação chinesa, com a saída do Governo de Taipé e a assunção do assento permanente chinês pela República Popular da China, e a substituição da União Soviética (URSS) pelo Governo da Federação Russa, na qualidade de sucessor legal. Pela via institucional, o Conselho foi expandido por meio de uma emenda à Carta das Nações Unidas, em 1963-65, quando foram acrescentados à composição do Órgão três novos assentos não-permanentes. O Conselho passou, então, a contar com sua estrutura atual de cinco membros permanentes (China, EUA, França, Reino Unido e Rússia) e dez eleitos para mandatos de dois anos cada, sem direito a reeleição imediata.

* Ministro de Segunda Classe da Carreira Diplomática. o Foi Chefe da Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores até meados de 2015. Serviu na Delegação do Brasil junto às Nações Unidas e participou da Delegação junto ao Conselho de Segurança durante o mandato exercido pelo País no Conselho no biênio 2004-2005. As opiniões expressa neste artigo são de responsabilidade exclusiva do autor e feitas em caráter pessoal.

Todas essas mudanças pouco efeito tiveram na prática sobre o funcionamento do Conselho, o qual, apesar das melhores expectativas quanto ao seu estabelecimento, logo se viu constrangido pela lógica confrontacionista da Guerra Fria, na qual os interesses de uma superpotência eram, quase que por definição, antagônicos aos da outra. Assim, o poder de veto estendido aos membros permanentes, apesar da flexibilização acima aludida, tornou o Conselho de Segurança um órgão essencialmente inoperante, a não ser no caso de questões menores, que não compelissem os EUA ou a URSS ao veto, ou à ameaça de seu uso.

Com a superação do entrave incontornável ao efetivo funcionamento que representava a oposição entre as duas superpotências, o Conselho assumiu uma dinâmica de atuação sem precedentes em sua história. Se, até então, o problema do sistema de segurança coletiva acordado na Carta era o de excesso de timidez, o inverso passou a verificar-se a partir do início da década de 1990, cabendo até questionar se o Órgão não estaria excedendo as prerrogativas que lhe são estendidas pela Carta.

Como país com presença mais assídua no Conselho dentre os que ocuparam assentos não permanentes no Órgão¹, o Brasil vivenciou as transformações do Conselho nas últimas duas décadas como agente e observador privilegiado. A atuação do Brasil no período pode ser descrita como a de buscar, tanto quanto possível, defender o respeito aos propósitos e princípios da Carta e a autoridade do Conselho como instância decisória multilateral no que se refere às

¹ O Brasil exerceu no biênio 2010-2011 seu décimo mandato no Conselho de Segurança. Mandatos anteriores foram exercidos nos biênios 1946-47, 1951-52, 1954-55, 1963-64, 1967-68, 1988-89, 1993-94, 1998-99 e 2004-05. Apenas o Japão tem igual número de passagens pelo Órgão.

ameaças à paz e à segurança internacionais. No período concernente a esta análise, de 1990 até o final de 2011, o Brasil exerceu em quatro mandatos, tendo também participado do Conselho em 1993-94, 1998-99, 2004-05 e 2010-11.

A proposta deste breve capítulo é apresentar uma visão particular, e sucinta, das transformações pelas quais passou o funcionamento do Conselho de Segurança nesse período, vistas da perspectiva dos posicionamentos brasileiros perante essas mudanças. Cabe salientar, contudo, que uma dimensão importante da alteração do funcionamento do Órgão diz respeito ao notável incremento nas autorizações para o uso da força emitidas desde 1990. Estas, no entanto, a não ser pela perspectiva de que constituem decisões adotadas pelo Conselho, não serão objetos de análise².

Desta perspectiva, será objeto de estudo, num primeiro momento, o padrão de atuação do Órgão, em particular no que se refere à aprovação de suas resoluções, principal forma de manifestação do Conselho, e o instrumento de que dispõe para a posta em prática das decisões ali adotadas. Passar-se-á, então, à consideração de outras alterações nos trabalhos do Conselho, como o crescente recurso à aplicação de sanções e a multiplicação de órgãos subsidiários ao Conselho, em particular os comitês de sanções que administram os regimes impostos pelo Órgão; a “reinterpretação criativa” da função das sanções impostas pelo Conselho de Segurança; e os efeitos desta mudança nas interações do Órgão com o Secretariado, inclusive por meio do estabelecimento de grupos de peritos e outras estruturas específicas.

² Este capítulo tem por base análise constante de trabalho do autor, ainda por publicar, intitulado "O Multilateralismo *Ad Hoc* e a Crise das Nações Unidas: O Programa Petróleo por Alimentos como Paradigma".

1. Padrão de atuação do Conselho

O primeiro aspecto a analisar é o da transformação no padrão de funcionamento do Conselho em termos da aprovação de resoluções e do enquadramento dado aos temas no contexto destas resoluções.

Como assinalado, as resoluções são a principal forma pela qual o Conselho adota decisões. Nas questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, compete ao Conselho de Segurança tomar decisões em nome dos demais membros da Organização e estes, por sua vez, assumem a obrigação de aceitar e dar cumprimento às decisões que o Conselho venha a tomar³. Para além desta responsabilidade estabelecida em bases amplas, o Conselho tem a prerrogativa, estendida pelo Capítulo VII da Carta, de aprovar a aplicação de medidas coercitivas, inclusive autorizar o uso da força. Estudo de Peter Wallensteen e Patrick Johansson intitulado *Security Council Decisions in Perspective*⁴, ao comparar padrões de atuação do Conselho até 1990 e desde então até 2002, oferece indícios da profunda alteração nos trabalhos do Conselho.

O estudo assinala que houve um aumento dramático na aprovação de resoluções sob o Capítulo VII da Carta desde o fim da guerra fria, sendo o período que se estende de 1990 a 2002 responsável por 93% das resoluções com recurso ao Capítulo VII aprovadas desde o estabelecimento da Organização até então.

A expansão da análise para tempos mais recentes ilustra ainda melhor esta mudança de padrão. Até o final

³ Conforme estabelecem os artigos 24 e 25 da Carta das Nações Unidas.

⁴ WALLENSTEEN, P.; JOHANSSON, P. *Security Council Decisions in Perspective*. In: MALONE D. M. (Ed.), *The UN Security Council - From the Cold War to the 21st Century*, 2004. capítulo 2.

de 1989, o Conselho havia adotado 646 resoluções, das quais 21 sob o Capítulo VII. Entre 1990 e 2007, foram adotadas outras 1148 resoluções, das quais 416 sob o Capítulo VII. Estes números atestam claramente tanto o aumento no número de resoluções aprovadas pelo Conselho, como o marcante incremento no recurso ao Capítulo VII. Tomando-se por base comparação das médias em base anualizadas para ambos os períodos, verifica-se que, até 1989, o Conselho aprovava pouco menos de 15 resoluções por ano, sendo praticamente uma a cada dois anos (21 em 44 anos) ao amparo do Capítulo VII. De 1990 a 2007, por outro lado, a produção anual de resoluções atinge média de pouco menos de 64 ao ano, das quais mais de 23, em média, aprovadas sob o Capítulo VII. Ou seja, no período de 1990 a 2007 o Conselho aprovava em cada ano de trabalho, em média, mais resoluções sob o Capítulo VII do que o total aprovado em sua história até então.

Também fica evidenciado o crescente recurso ao Capítulo VII em termos relativos. Se durante a Guerra Fria a proporção de resoluções sob o Capítulo VII para as demais aprovadas pelo Conselho é de aproximadamente 1 para cada 30, no período de 1990 a 2007, esta relação passa a ser de mais de 1 para cada 3.

A invocação do Capítulo VII em Resoluções do Conselho de Segurança não é, em si, um problema. A prerrogativa da coerção nele contida estende a “garantia” de que as determinações do Conselho serão seguidas por todos os Estados membros da ONU. No caso dos países-alvo da resolução, a referência sinaliza que a matéria está sendo considerada como ameaça à paz e à segurança internacio-

nal e que a persistência do problema poderá ensejar a invocação de sanções ou a autorização do uso da força para reversão da situação.

O abuso no recurso ao Capítulo VII, no entanto, pode ser visto como um desenvolvimento problemático. A constante invocação do Capítulo VII desvirtua o desejável caráter de excepcionalidade desse recurso, o qual perde, assim, seu diferencial afirmativo. Se a ação sob o Capítulo VII passa a ser o *modus operandi* usual do Conselho, as resoluções “diferenciadas” passam a ser aquelas que não contêm menção ao referido Capítulo, e o “diferencial” que caracteriza estas últimas passa a ser uma sinalização de que as questões de que trata não são prioritárias para os membros do Órgão.

Ao longo de todo o período, a Delegação brasileira favoreceu uma maior parcimônia de parte do Conselho na invocação do Capítulo VII em suas Resoluções. Como expõe Gilda Motta Santos Neves ao explicar, em âmbito geral, a visão brasileira:

A invocação indiscriminada do Capítulo VII banaliza o recurso ao instrumento mais forte de que se pode valer o Conselho e debilita resoluções que não recorram a esse expediente, a partir de percepção internacional crescente de que só aquelas resoluções aprovadas sob o Capítulo VII refletem o interesse inequívoco das grandes potências⁵.

Para o ex-Chanceler, Celso Amorim, em texto apresentado quando exercia o cargo de Representante Permanente do Brasil junto à ONU, em setembro de 1998, a “administração diplomaticamente responsável dos instrumentos coer-

⁵ SANTOS NEVES, G.M. *Comissão das Nações Unidas para a Consolidação da Paz – Perspectiva Brasileira*, Brasília: FUNAG, 2009.

citivos contemplados pela Carta em seu Capítulo VII” seria uma “preocupação central” da atuação brasileira no Órgão. A partir desta contextualização, o autor expunha assim a lógica do posicionamento brasileiro perante as alterações por que passava o Conselho de Segurança e desde a perspectiva do interesse nacional brasileiro:

Garantir que a imposição da ordem internacional pelo Conselho de Segurança seja fundada na justiça – e não apenas no poder – exige, antes de mais nada, que a autorização da coerção seja disciplinada por uma agenda multilateral, capaz de refletir interesses políticos coletivos e coerentes com os dispositivos da Carta da ONU. O recurso a medidas de Capítulo VII não pode nem ser posto a serviço de agendas individuais, nem ser arbitrário ou excessivamente liberal, sob pena de uma desvalorização do critério da ameaça à paz e segurança internacionais como gatilho acionador da coerção, e sob risco de uma intervenção indevida e indiscriminada em assuntos internos⁶.

Ainda que, como visto anteriormente, o recurso ao Capítulo VII tenha aumentado sensivelmente, o Brasil não deixou de acompanhar consensos e votar em favor das resoluções pertinentes aprovadas pelo Conselho. Ao fazê-lo, contudo, não deixava de salientar, em explicações de voto, a preferência por evitar-se recurso àquele artifício, ou, ao menos, por sua limitação aos aspectos para os quais as prerrogativas estendidas pela coerção fossem absoluta-

⁶ AMORIM, C. *Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período Pós-Guerra-fria*. Instituto de Estudos Avançados, 1998. p. 7.

mente imprescindíveis. A explicação de voto na aprovação da Resolução 1566 (2004) pelo Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, Representante Permanente do junto à ONU à época, é simbólica de tal posicionamento:

I wish to reiterate our view that the current practice of the Council is one of excessive resort to the use of Chapter VII. In that regard, the fact that the entire operative part of the resolution just adopted remains under that chapter suggests that not enough emphasis has been given to the possibilities opened up by international cooperative action. We believe that such a tendency is both unnecessary and counterproductive⁷.

A mesma preocupação também encontrava eco nas manifestações do país na Assembleia Geral⁸, o que contribuiu para consolidar a imagem do Brasil como um defensor do estabelecimento de limites para a imposição de decisões pelo Conselho com base na invocação das prerrogativas do Capítulo VII.

A participação brasileira no Conselho também permitiu demonstrar que o comprometimento brasileiro com tal posição não é meramente retórico. A crise haitiana de 2004 e o papel de liderança que o Brasil veio a assumir na condução da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), na qualidade de maior contribuinte de tropas, reservaram ao país papel central na negociação das resoluções de aprovação daquela Missão. A Resolução

⁷ Documento S/PV.5053, de 8 de outubro de 2004, p. 7.

⁸ Cf., por exemplo, o discurso brasileiro no debate Geral da I Comissão, em outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.reachingcriticalwill.org/political/1com/1com06/statements/Braziloct2.pdf>>.

1542, de 30 de abril de 2004, que criou a MINUSTAH, invoca o Capítulo VII, tendo em vista a necessidade de assegurar mandato robusto para as tropas que viriam a integrar a missão, inclusive no que se refere a assegurar sua própria proteção. No entanto, ao invés de fazê-lo no último parágrafo preambular, e assim estender as prerrogativas de coerção a toda parte operativa da Resolução, como costuma ser a prática do Conselho de Segurança, o faz em um parágrafo operativo específico, o sete (relativo ao estabelecimento do mandato da Missão), e restringe sua aplicação apenas à primeira das duas seções que o compõem⁹.

2. Sanções

O segundo aspecto assinalado para análise, que guarda paralelo com o primeiro, é o crescente recurso à aplicação de sanções pelo Conselho de Segurança como forma de lidar com ameaças à paz e a segurança internacionais. A respeito, cabe ter em mente que, no período em análise, mais da metade das resoluções aprovadas pelo Conselho de Segurança com menção ao Capítulo VII estão, de alguma maneira, relacionadas à gestão de sanções pelo Órgão.

Mais uma vez, assim como no caso anterior, o Conselho passa a ser ativo nesta prática a partir dos anos 1990, com ajustes na forma de implementação das sanções, sendo introduzidos ao longo da década, na medida em que a experiência prática revelava tanto as limitações quanto as potencialidades do instrumento.

O primeiro caso de recurso a sanções pelo Conselho nesse contexto já se dá em escala máxima, com o regime

⁹ Cf. Documento S/RES/1542, de 30 de abril de 2004.

abrangente aplicado contra o Iraque. Essas sanções, originalmente impostas por meio da Resolução 661 (1990) do Conselho de Segurança, foram as mais abrangentes da história do Conselho de Segurança¹⁰. Argumenta-se, até, que o nível de sofrimento imposto à população iraquiana pelas sanções teria, essencialmente, inviabilizado a retomada do recurso às sanções abrangentes pelo Conselho desde então. As sanções aplicadas contra o Iraque são emblemáticas, contudo, não só pela primazia, nem pela proporção que viriam a adquirir, como também pelo fato de, ao propiciarem (ou exigirem) o estabelecimento do Programa Petróleo por Alimentos, darem início à prática do Conselho de Segurança de estabelecer estruturas subsidiárias no Secretariado da ONU incumbidas de levar a cabo mandatos preparados pelo próprio Conselho.

Enfoquemo-nos, num primeiro momento, no caso da aplicação de sanções. Para Cortright e Lopez, a Resolução 661 (1990): “ushered in a new era in the use of coercive economic sanctions as a means of inducing compliance from States judged as violating international law”¹¹.

Com efeito, desde então e até o final de 2011, último ano de exercício de mandato do Brasil no Órgão, o Conselho estabeleceu outros 22 regimes de sanções, com os respectivos comitês que monitoram a aplicação destas.

¹⁰ O Iraque esteve sob sanções abrangentes da ONU durante 13 anos (de 1990 a 2003). Durante o regime de sanções, a situação econômica no país deteriorou-se a ponto de reduzir o PIB a pouco mais de 1/5 de seu valor antes das sanções. Missão enviada pela ONU para verificar o efeito das sanções atestou que o país encontrava-se em “situação pré-apocalíptica” e que, uma vez suspensas as sanções, “por algum tempo ainda ver-se-ia relegado à era pré-industrial” (Cf. Documento S/22366).

¹¹ CORTRIGHT, D.; LOPEZ, G. A. Reforming Sanctions. In: MALONE, D. M. (Orgs.). *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. United States: Lynne Rienner, 2004. p. 167.

Boa parte desses regimes continuam em aplicação. Levantamento atualizado é mantido pelo próprio Conselho de Segurança, em website aberto ao público em geral.¹²

Ao contrário do caso iraquiano, e, como assinalado, possivelmente como consequência dele, todas as sanções atualmente em aplicação pelo Conselho são de natureza dirigida (em oposição aos regimes abrangentes, que atingem a economia do país sob sanções como um todo).

Conforme já assinalado, esta transformação ocorreu em decorrência da preocupação com o efeito nocivo indesejado das sanções sobre a população civil inocente, em particular seus elementos mais frágeis, como mulheres e crianças, a qual passou a tornar-se proeminente com o incremento no recurso ao mecanismo pelo Conselho na década de 1990.

A questão já constava no Suplemento a uma Agenda para a Paz, documento preparado em 1995 pelo então Secretário-Geral Boutros-Gahli, que define assim a questão das sanções abrangentes, como percebida em meados de 1995:

Sanctions, as is generally recognized, are a blunt instrument. They raise the ethical question of whether suffering inflicted on vulnerable groups in the target country is a legitimate means of exerting pressure on political leaders whose behaviour is unlikely to be affected by the plight of their subjects. Sanctions also always have unintended or unwanted effects. They can complicate the work of humanitarian agencies by denying them certain categories of supplies and by obliging them to go through arduous procedures to obtain the necessary exemptions. They can conflict with the development objectives of the Organization and do long-term damage to the productive capacity of the target country. They can have a severe effect on other countries

¹² Cf. <www.un.org/sc/committees>.

*that are neighbours or major economic partners of the target country. They can also defeat their own purpose by provoking a patriotic response against the international community, symbolized by the United Nations, and by rallying the population behind the leaders whose behaviour the sanctions are intended to modify*¹³.

Diversos estudos acadêmicos e oficiais sobre o tema se seguiram com o objetivo de propor formas de refinar o instrumento. Estados membros da Organização também se engajaram no processo, inclusive pela promoção de iniciativas de reflexão, como os processos de Interlaken, Bonn-Berlim e Estocolmo. No âmbito da ONU, a questão também deslanchou análise aprofundada, tanto no Conselho de Segurança como na Assembleia Geral.

Em termos práticos, no que se refere aos trabalhos do Conselho, o primeiro produto desse processo de reflexão foi a adoção do que se convencionou chamar de “*smart sanctions*” ou “*targeted sanctions*”, que poderiam ser traduzidas por “sanções dirigidas”. O que caracteriza essas sanções é o fato de que estão restritas a grupo seletivo de pessoas e entidades às quais se aplicariam, ou restritas a setores específicos de atividade – como a produção de petróleo ou de pedras preciosas – ou ainda uma combinação de ambos.

Com isso, os regimes de sanções aprovados pelo Conselho deixaram de ter o caráter abrangente, verificado inicialmente no caso iraquiano, e passaram a ser direcionados primordialmente a grupos específicos. As sanções adotadas no caso de Angola, por meio da Resolução 864 (1993), são um exemplo inicial de ambas as instâncias. As restrições de comércio impostas pelo documento estão dirigidas especi-

¹³ Cf. Documento A/50/60 – S/1995/1, de 3 de janeiro de 1995. p. 16.

ficamente contra a UNITA e consistem tão somente em embargo de armas e de petróleo e derivados.

O último comitê de sanções criado pelo Conselho durante um mandato brasileiro no Órgão também segue essa lógica e decorre da Resolução 1988, de 17 de junho de 2011, que assumiu o componente relativo ao Talibã das sanções originalmente impostas ao (próprio) Talibã e à Al Qaeda, pela Resolução 1267 (1999).

Apesar dos nobres propósitos humanitários que lhes dão origem, as sanções dirigidas tiveram uma segunda consequência prática, menos analisada e mais preocupante, por seus efeitos sobre o funcionamento do Conselho de Segurança: a transformação que impuseram na natureza das sanções.

Como se sabe, a adoção de sanções é uma prerrogativa estendida ao Conselho de Segurança pelo artigo 41 da Carta, o qual determina que:

O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas¹⁴.

Parte do Capítulo VII (“Ação relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”), as medidas impostas com referência ao artigo 41 são de cumprimento obrigatório pelos Estados-membros. Como deixa claro a redação do

¹⁴ Carta das Nações Unidas.

artigo, as sanções¹⁵ são um instrumento do qual dispõe o Conselho para “tornar efetivas suas decisões”.

A prática atual de estabelecimento de listas de indivíduos ou entidades aos quais se aplicariam as sanções decididas pelo Conselho, adotada como forma de reduzir os efeitos indesejados das sanções sobre a população civil, com o passar do tempo, teve como consequência tornar mais direta a correspondência entre as sanções e seus alvos e mais tênue a vinculação destas com as decisões às quais o Conselho buscava dar efetividade quando do estabelecimento das sanções.

Assim é que as sanções, previstas na Carta como um instrumento, um meio, à disposição do Conselho para fazer valer suas decisões, passaram a ser um fim em si. A própria forma pela qual os Comitês de Sanções são identificados atualmente reflete essa mudança de enfoque. Em alteração à prática usualmente observada até meados dos anos 2000, dos 12 Comitês de Sanções listados como ativos ao final de 2011 no endereço eletrônico mantido pelo Secretariado para informar sobre sanções¹⁶, cinco constavam na lista com menção apenas à resolução que os estabelece, deixando de incluir qualquer referência a um país ou situação. Sintomaticamente, desde 2005, quando foi criado, com vínculo nominal explícito, o Comitê de Sanções relativo à situação no Sudão (Comitê 1591), dos cinco comitês de sanções instituídos pelo Conselho, apenas aquele relativo à situação na Líbia (Comitê 1970, de 2011) contém referência à situação que levou a seu estabelecimento.

¹⁵ A Carta das Nações Unidas não inclui referência ao termo “sanções”, mas esta é a denominação genérica que se convencionou adotar em referência às medidas contempladas em seu artigo 41 (cf. PATRIOTA, A. de A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. 2. ed. Brasília: Funag, 2010. p. 141).

¹⁶ Cf. <www.un.org/sc/committees>.

Dos demais comitês então em atividade, muitos tiveram seus mandatos revistos para incluir objetivos que pouca ou nenhuma relação guardavam com o motivo que originariamente justificou a adoção das sanções.

Desde o final de 2004, quando, por meio da Resolução 1572, foram instituídas as sanções sobre a Costa do Marfim, todos os sete novos regimes de sanções, e seus correspondentes comitês, foram criados já com a incumbência de aplicar sanções dirigidas. Em nenhum destes casos o Conselho identifica especificamente decisões suas às quais buscasse dar efetividade.

Nos demais casos em aplicação, os regimes foram revistos para incorporar listas de alvos das sanções. Nem todos têm decisões às quais o Conselho buscava dar implementação em sua origem; mesmo aqueles que obedeciam a esse critério quando de seu estabelecimento, perderam esse vínculo no processo de adaptação à nova modalidade de gestão das sanções pelo Conselho.

O Brasil participou ativamente, e desde o início, do processo de aprimoramento das sanções aplicadas pelo Conselho de Segurança. Como já mencionado, no momento em que se aprofundava na comunidade internacional, na segunda metade da década dos 1990, a percepção das sanções abrangentes como um instrumento cujos custos humanitários indesejados superavam amplamente os eventuais ganhos, em termos de encaminhamento de soluções para a questão que teria ensejado a aplicação das sanções, o Brasil não só exerceu mandatos no Conselho de Segurança, em 1993-94 e 1998-99, como coube também ao país coordenar os trabalhos relativos à questão das sanções, em grupo de

trabalho criado pela Assembleia Geral para processar o Suplemento à Agenda para a Paz, submetido pelo Secretário-Geral à consideração dos Estados-membros em 1995.

Os trabalhos coordenados pelo Brasil na Assembleia Geral resultaram em uma série de recomendações, no sentido de preservar a população civil dos impactos humanitários e buscar direcionar as sanções mais especificamente contra os responsáveis pela situação ou comportamento que se quer alterar¹⁷. Outras recomendações que poderiam ser salientadas entre as 39 listadas no documento são as relativas à necessidade de que o Conselho, quando da imposição de sanções, respeitasse os limites para sua ação estabelecidos pelos Propósitos e Princípios da Organização, conforme explicitado no artigo 24 (2) da Carta, e de que o instrumento das sanções não deveria ser usado como castigo ou outra forma de busca de retribuição¹⁸.

Algumas entre as menos restritivas dessas recomendações vieram a ser aproveitadas em nota que, no exercício da presidência do Conselho de Segurança, o então Representante Permanente do Brasil, Embaixador Celso Amorim, fez circular com lista de 20 propostas práticas com relação as quais havia acordo entre os membros quanto a que fossem utilizadas para aprimorar os trabalhos dos comitês de sanções¹⁹.

No contexto do mesmo exercício da presidência do Conselho, coube também ao Brasil coordenar exercício de avaliação de como buscar dar “implementação plena a todas as resoluções relevantes do Conselho de Segurança relativas ao Iraque”²⁰. A iniciativa veio a ser conhecida

¹⁷ AMORIM, C. Op. cit., p. 10.

¹⁸ Cf. Documento A/RES/51/242 (Anexo II), de 26 de setembro de 1997.

¹⁹ Cf. Documento S/1999/92, de 29 de janeiro de 1999.

²⁰ Cf. Documento S/1999/100, de 30 de janeiro de 1999.

como os “*Amorim Panels*”, em reconhecimento ao papel desempenhado pelo Representante Permanente do Brasil na condução dos trabalhos. O segundo dos três painéis (os outros dois tratavam, respectivamente, da questão do desarmamento do Iraque e da resolução do problema de fronteira envolvendo o Iraque e o Kuwait) foi dedicado à questão da situação humanitária no Iraque e, ao voltar a enfatizar a dramaticidade do quadro a que continuava a ser submetido grande parte da população civil iraquiana, contribuiu para o aprofundamento da convicção da necessidade de evolução do processo de sanções do modelo abrangente para um modelo dirigido²¹.

3. Os Comitês Temáticos

Na esteira do processo de multiplicação das instâncias de aplicação de sanções pelo Conselho, e do estabelecimento dos Comitês que monitoram sua aplicação, um desenvolvimento que tangencia essa evolução é o da criação de comitês temáticos. Os comitês temáticos são essencialmente, em termos estruturais, comitês de sanções desvinculados de qualquer instância de aplicação destas. Mantêm a mesma composição dos comitês de sanções; utilizam os mesmos procedimentos decisórios (regra do consenso; mecanismo de não objeção); são, de maneira geral, presididos pelo Representante Permanente de um dos membros não permanentes a ocupar assento no Conselho²². Em particular, assim como os comitês de sanções, monitoram, sob o amparo do Capítulo VII, a implementa-

²¹ Cf. Documento S/1999/356 (Anexo II), de 30 de março de 1999.

²² Exceção a esta regra é o Comitê Contra Terrorismo, que foi inicialmente presidido pelo então Representante Permanente do Reino Unido, Sir Jeremy Greenstock.

ção, pelos Estados-Membros da ONU, das decisões adotadas pelo Conselho na resolução que leva ao estabelecimento do Comitê temático em questão.

Até o final do último mandato do Brasil, o Conselho havia criado dois comitês temáticos: o Comitê Contra Terrorismo (ou CTC em versão abreviada com base em seu acrônimo em inglês *Counter-Terrorism Committee*), instituído pela Resolução 1373 (2001) e o Comitê 1540, estabelecido pela Resolução de mesmo número adotada em 2004, relativo ao risco de proliferação de armas de destruição em massa para agentes não estatais.

Não por acaso, são esses os “temas” a ensejar tal ação por parte do Conselho. Como recorda Edward Luck, já no início de 1992, em reunião de Cúpula possibilitada pelo êxito alcançado em forçar a retirada das tropas invasoras iraquianas do Kuwait, o Conselho identificava “*new favourable international circumstances under which the Security Council has begun to fulfill more effectively its primary responsibility for the maintenance of international peace and security*”²³, e salientava entre questões preocupantes o terrorismo e a proliferação²⁴. Ambos, em conjunto com o comitê de sanções contra a Al Qaeda (Comitê 1267, conforme reformulado pela Resolução 1889 de 2011), conformam o leque de órgãos subsidiários do Conselho de Segurança envolvidos no combate ao terrorismo.

O CTC foi estabelecido em 28 de setembro de 2001, no rescaldo dos atrozes atentados terroristas de 11 de setembro daquele ano. A Resolução unânime que o estabelece é inegavelmente uma consequência direta dos de-

²³ Cf. Documento S/23500, de 31 de janeiro de 1992.

²⁴ LUCK, E.C. *UN Security Council: Practice and Promise*. London: Routledge, 2006. p. 98.

envolvimentos daquele fatídico dia, como de resto fica sacramentado em parágrafos preambulares do documento, que reafirmam “a inequívoca condenação” daqueles atos terroristas e, subsequentemente, os classifica, “assim como qualquer ato de terrorismo internacional, como uma ameaça à paz e à segurança internacionais”²⁵. Seu objeto, contudo, não era a adoção ou autorização de medidas em retaliação aos referidos atentados²⁶, mas o estabelecimento de obrigações impostas a todos os Estados-Membros da Organização como forma de consolidar e institucionalizar esforço coletivo de combate ao terrorismo.

Em termos resumidos, a Resolução determinava, em bases amplas e entre outras medidas, que todos os Estados deveriam combater o financiamento de atividades terroristas, criminalizar a provisão intencional de fundos ou outras formas de assistência a tais atividades, congelar fundos e recursos financeiros de pessoas ou entidades vinculadas a atos ou tentativas de atos terroristas, evitar o estabelecimento de pessoas ou entidades vinculadas ao terrorismo em seus territórios, evitar o livre trânsito de terroristas por suas fronteiras, assegurar-se de que pessoas vinculadas a atos terroristas sejam trazidas à justiça, e estender aos demais Estados a maior medida de assistência possível no que se refere à condução de investigações ou ações criminais contra os provedores de financiamento ou outras formas de assistência ao terrorismo.

O CTC tinha por função principal verificar o grau de implementação das medidas determinadas pela Resolu-

²⁵ Cf. Documento S/RES/1373 (2001), de 28 de setembro de 2001.

²⁶ Nessa linha, o Conselho já havia aprovado, também por unanimidade, no dia 12 daquele mês, a Resolução 1368 (2001), a qual invocava o direito à autodefesa individual ou coletiva como justificativa para eventual reação militar.

ção. Para viabilizar esta última tarefa, a Resolução insta todos os Estados-Membros da ONU a submeter relatórios ao Comitê, os primeiros 90 dias após a aprovação da Resolução 1373 (2001). O Comitê contava com “peritos”, os quais auxiliavam no processamento dos relatórios e na elaboração de questionários para o esclarecimento de dúvidas não elucidadas pelo processamento do relatório. O primeiro Presidente do CTC definia os peritos de seu comitê como *“half a dozen technical experts, on short time contract from outside the UN System”*²⁷.

Em 2004, o CTC passou por processo de “revitalização”, com o objetivo declarado de aumentar sua eficiência. A iniciativa, por meio da Resolução 1535 (2004), traduziu-se em reforma que resultou no estabelecimento do Diretório Executivo Contra Terrorismo (CTED), um corpo técnico institucionalizado – em substituição aos peritos contratados em bases *ad hoc* – integrado por funcionários contratados com base nas regras de recrutamento usual da ONU e chefiados por um Diretor-Executivo, designado pelo Secretário-Geral em consultas com o Conselho de Segurança. O CTED está inserido na estrutura organizacional do Secretariado da ONU e conta com orçamento próprio. A seu Diretor-Executivo compete, oficialmente, chefiar os trabalhos do corpo técnico; em termos práticos, contudo, tendo assumido a função de representar o CTED junto ao CTC, constituiu-se em mais uma instância de distanciamento entre o Comitê (de composição intergovernamental) e o staff de apoio.

O processo de criação do Comitê 1540 segue lógica similar à do CTC, expandindo-a para o campo da não proliferação.

²⁷ LUCK, E. Op. cit., p. 105.

Nessa linha, a Resolução 1540 (2004) definiu, entre outras questões, obrigações para os Estados-membros no sentido de (i) não prestar apoio a agentes não estatais na tentativa de aquisição de armas de destruição em massa (ADM); (ii) adotar legislação visando proibir as ações de agentes não estatais na busca de ADMs; e (iii) estabelecer mecanismos de implementação de tais proibições. A Resolução também estabeleceu um Comitê para monitorar sua implementação e instou os Estados a prepararem relatórios de implementação. O Comitê 1540 seguia a lógica do CTC também no que se refere aos seus meios de trabalho, com um grupo de peritos, oito neste caso, contratado para realizar o processamento dos relatórios nacionais submetidos ao Comitê.

A projeção do modelo para o campo da não proliferação, contudo, não fluiu com a mesma naturalidade com que o Conselho havia assumido responsabilidades na seara do combate ao terrorismo. Isto não só pela ausência de um evento transformador, como os atentados de 11 de setembro²⁸, mas também porque, ao contrário do que ocorria com relação ao terrorismo, a questão do combate à proliferação, salvo por uma exceção profundamente relevante, não havia provocado reações assertivas ao surgir na pauta do Órgão nos anos 1990²⁹.

A referida exceção é o mecanismo criado pelo Conselho para atestar o desarmamento do Iraque após o final da primeira Guerra do Golfo, o qual conheceu duas iterações

²⁸ Líbia, Sudão e Afeganistão já haviam sido submetidos a sanções pelo Conselho por seu envolvimento com atividades terroristas antes da criação do CTC.

²⁹ Os casos da República Popular e Democrática da Coreia e dos testes nucleares de Índia e Paquistão chegaram a ser considerados pelo Conselho, respectivamente a partir de 1993 e 1998, sem que se tenha acordado sequer o estabelecimento de sanções contra estes países.

na forma da *United Nations Special Commission* (UNSCOM) e da *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission* (UNMOVIC). O caso iraquiano foi decisivo para o ingresso do combate à proliferação como tema “ativo” na agenda do Conselho. De acordo com Luck, com efeito, “*had Saddam Hussein not decided to invade, occupy, and absorb a much smaller neighbor, Kuwait, the Council might well have continued to keep its distance from proliferation issues for years to come*”³⁰.

Na avaliação do autor, com o CTC e o Comitê 1540, o Conselho logrou estabelecer:

*(1) the institutionalization of the Council's counter-terrorism efforts; (2) the refinement and development of a wide range of techniques for curbing terrorism; (3) the globalization and standardization of efforts to prevent and deter terrorism; and (4) the convergence, to a degree, of the counter-proliferation and counter-terrorism agendas*³¹.

Em síntese, na esfera conceitual, os comitês temáticos expandem, para o campo da imposição de obrigações de caráter geral, a capacidade normativa que o Conselho havia “adquirido”, em bases *ad hoc*, no processo de transformação das sanções em um fim em si mesmas. Na esfera institucional, por sua vez, verifica-se na estrutura funcional do Secretariado um reflexo das atribuições assumidas pelo Conselho de Segurança no campo da implementação das sanções e no campo normativo. No caso do CTED, em particular, com a incorporação de sua estrutura ao quadro regular do Secretariado, há cerca de 40 funcionários da ONU dedicados às tarefas vinculadas essencialmente à facilitação, ao monito-

³⁰ LUCK, E. Op. cit., p. 99.

³¹ Ibid, p. 102.

ramento e à verificação da execução do mandato emanado da Resolução 1373 (2001)³² pelos Estados-Membros da Organização. Para além de seu conteúdo burocrático, sobressai em relevância o já ressaltado caráter de distanciamento do âmbito intergovernamental que o estabelecimento de estruturas como o CTED representa no contexto do trabalho do Conselho de Segurança.

Uma manifestação indireta de consciência no próprio Conselho de Segurança quanto ao afastamento do funcionamento dessas instâncias em relação ao âmbito intergovernamental é oferecida pelas Resoluções 1566 (2004), 1822 (2008), 1963 (2010) e 1977 (2011), as quais solicitam maior cooperação e coordenação entre os três Comitês e a prestação de informes conjuntos sobre o desenrolar e os resultados desta cooperação.

Em 2004-05, o Brasil participava novamente do Conselho quando da criação do Diretório Executivo de Combate ao Terrorismo (*Counter Terrorism Executive Directorate*-CTED) e do Comitê 1540 (relativo ao combate ao risco de proliferação de armas de destruição em massa para agentes não estatais), ambos resultantes da evolução do tratamento do terrorismo no Conselho de Segurança no sentido de dotar o Órgão de maquinário específico para lidar com a questão. No primeiro caso, o esforço brasileiro foi no sen-

³² Algumas resoluções posteriores do Conselho de Segurança são tomadas em conta por CTC e CTED na execução de seus mandatos: as Resoluções 1377 (2001), de 12 de novembro de 2001 e 1456 (2003), de 20 de janeiro de 2003, adotadas em nível Ministerial, consistem em Declarações Ministeriais que reforçam e orientam o trabalho de combate ao terrorismo lançado pela Resolução 1373 (2001); a Resolução 1624 (2005), de 14 de setembro de 2005, por sua vez, insta os Estados a tomarem medidas legais com vistas a criminalizar a incitação ao terrorismo e prevenir tal comportamento.

tido de assegurar que o CTED mantivesse sua subordinação institucional e política ao Conselho de Segurança e a seu respectivo comitê de sanções, o CTC, ao passo que, em questões administrativas, ficasse na estrutura do Secretariado, sob as obrigações estritas de imparcialidade impostas aos funcionários do sistema onusiano.

No que se refere ao Comitê 1540, para além da já mencionada tentativa de eliminar, ou ao menos restringir ao minimamente essencial, a invocação do Capítulo VII, a preocupação central da Delegação brasileira na negociação da Resolução que o estabelece foi a de preservar o papel central dos regimes multilaterais de desarmamento e não proliferação. Tal preocupação estendeu-se também para a negociação dos termos de referência do Comitê.

Em síntese, no que se refere à evolução no processo de aplicação de sanções pelo Conselho de Segurança, e ao estabelecimento dos comitês temáticos que dele decorreu, a participação brasileira pode ser entendida como compreendendo duas fases diferentes, coincidentes com as passagens pelo Conselho de Segurança em 1998-99 e 2004-05. Num primeiro momento, quando a redescoberta capacidade de recurso às sanções pelo Conselho de Segurança levou a abusos, o Brasil já salientava a necessidade de dar devida atenção aos potencialmente devastadores efeitos humanitários indesejados decorrentes da aplicação de sanções abrangentes, conforme verificado no caso iraquiano.

Mais adiante, quando de nova passagem pelo Órgão e já consolidada a prática da aplicação de sanções dirigidas pelo Conselho, em substituição aos modelos de sanções abrangentes, o Brasil buscou assegurar que a crescente prática do estabelecimento de estruturas subordinadas

ao Conselho de Segurança não se consubstanciasse, na prática, em mecanismo de afastamento dos processos decisórios do âmbito intergovernamental multilateral.

A preocupação central, manifesta em bases permanentes, parece ter sido sempre a de preservar a autoridade do Conselho de Segurança, buscando encontrar o equilíbrio entre o respeito aos limites que se impõem às suas decisões, evitando, assim, que se abra flanco para erosão da credibilidade do Órgão, e a permanência do Conselho no centro da tomada de decisões acerca da manutenção da paz e da segurança internacionais.

4. Uma Perspectiva brasileira

Com sólida e sedimentada tradição pacífica, comprovada por mais de um século de paz com todos os seus vizinhos, e inquebrantável compromisso com os ideais multilaterais que estão na essência do que é a ONU, o Brasil, como poucos outros países, pode genuinamente honrar-se de seu compromisso com os propósitos e princípios consolidados na Carta das Nações Unidas.

Isto não é uma decorrência do acaso. É uma realidade que se funda na verdadeira crença do País em que a ONU tem um papel central e insubstituível a desempenhar na promoção da paz e da justiça. Como afirmava o então Chanceler Celso Amorim, em prefácio a obra publicada pela Fundação Alexandre de Gusmão, em 2008, intitulada “O Brasil e a Organização das Nações Unidas”:

Acreditamos que a convivência entre Estados será tão ou mais harmoniosa quanto maior for o respeito às normas acordadas multilateralmente. É somente por meio

da negociação e do diálogo que podemos avançar na solução de conflitos. Também é por meio deles que devemos tratar as questões de interesse global, como o desenvolvimento e o meio-ambiente. Não há instituição internacional melhor aparelhada para executar essas tarefas do que a ONU, o foro universal por excelência³³.

A profundidade com que o Brasil se aferra a estas convicções faz com que as posturas assumidas pelo País em defesa do multilateralismo, muito mais do que a expressão de seus ideais, consistam em verdadeiro exercício de promoção do interesse nacional. O Brasil encerrou, no fim de 2011, seu décimo mandato em assento não permanente do Conselho de Segurança, o que o converte, junto com o Japão, no país a (que) mais vezes ocupou um cargo eletivo no Órgão. Como constatei em artigo anterior, publicado em 2008:

[a] presença regular do Brasil no Conselho de Segurança, assim como seus esforços pela ampliação e correção nos desequilíbrios de sua composição, são eloquentes demonstrações do comprometimento brasileiro com o papel do multilateralismo na esfera da promoção da paz e segurança. Sinalizam ainda a percepção, seja interna, seja no exterior, de que o País tem contribuição relevante a prestar aos trabalhos do órgão³⁴.

Nessa linha, conforme constata nota emitida pelo Ministério das Relações Exteriores quando do encerramento da mais recente passagem do Brasil pelo Órgão:

³³ AMORIM, C. *O Brasil e a ONU*- Brasília: FUNAG, 2008. p. 9.

³⁴ *Ibid*, p. 22.

o Brasil reafirmou sua identidade diplomática como país amante da paz firmemente comprometido com a diplomacia preventiva, com a superação de tensões e crises pelo diálogo, com o respeito ao direito internacional e aos termos das próprias decisões do CSNU e com a promoção e proteção dos direitos humanos. Ao mesmo tempo independente e cooperativo, firme em suas convicções e aberto ao diálogo com todos, o País buscou contribuir ativamente para a construção de consensos políticos que permitissem ao Conselho de Segurança afirmar sua autoridade, sem prejuízo da eficácia e relevância de suas decisões³⁵.

O modelo de atuação do Conselho de Segurança no imediato pós-Guerra Fria pode ser visto e apresentado, de certa forma, como um avanço sobre a situação anterior, na qual o sistema de segurança coletiva da ONU se via alijado do envolvimento em situações relevantes de ameaça à paz e à segurança internacionais, em decorrência das percepções antagônicas de seus próprios interesses estratégicos pelas duas superpotências, ambas detentoras de poder de veto no Órgão.

Tendo a superação desta dicotomia ocorrido em ambiente por muitos interpretado como de prevalência dos EUA, e do modelo “liberal-democrático” que o país representa, os efeitos do desbloqueio na agenda do Conselho se viram confundidos com a capacidade daquele país de fazer avançar seus interesses no âmbito daquele Órgão. Os ga-

³⁵ Itamaraty, Nota à Imprensa Nº. 502, de 31 de dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/termino-do-mandato-do-brasil-como-membro-nao-permanente-do-conselho-de-seguranca-das-nacoes-unidas-no-bienio-2010-2011>>.

nhos de autoridade e capacidade de atuação do Conselho de Segurança se davam em consonância com o crescente recurso ao Órgão como instrumento para o avanço dos interesses nacionais da superpotência remanescente. Este processo, em seu transcurso, levou o Conselho a adentrar nas áreas de competência de outros órgãos principais da Organização, como a Assembleia Geral, a Corte Internacional de Justiça e o Conselho Econômico e Social. O comportamento dos Estados-membros da Organização, por sua vez, salvo exceções honrosas e pontuais³⁶, foi essencialmente o de aquiescer, e buscar interpretar a situação como um ganho de relevância do sistema multilateral.

Conclusão

Este processo, no entanto, levou ao estabelecimento de um modelo intrinsecamente instável e que, essencialmente, alcançou seus limites quando os EUA buscaram, sem êxito, obter autorização do Conselho para realizar intervenção armada no Iraque e procedem com a empreitada a despeito da falta de respaldo pelo Órgão. O incidente, além de mergulhar a Organização no que talvez tenha sido a mais profunda crise de sua história, marca a exaustão do modelo de acomodação dos interesses da superpotência por meio de expansão do ativismo multilateral. O caráter atualmente unânime da percepção da necessidade de uma reforma profunda na composição do Conselho de Segurança nada mais é do que a constatação desta realidade.

³⁶ Como a postura brasileira de buscar obter acordo no que se refere ao programa nuclear do Irã, de forma a evitar a adoção de ulteriores medidas coercitivas contra o país, mais propensas a serem contraproducentes do que a conduzir ao equacionamento do problema.

O esforço pela reforma, contudo, apesar do engajamento franco de muitos, entre os quais o Brasil, permanece sem resultados e, em consequência, restam por serem definidos e identificados os novos parâmetros de atuação do Conselho na realidade contemporânea.

Nessas condições, abre-se amplo espectro de possibilidades de atuação e de oportunidades para um país como o Brasil, cujo interesse nacional se confunde com o avanço dos ideais multilaterais em que está fundamentada a Organização. É do interesse do Brasil, assim como dos membros da Organização de maneira geral, buscar restabelecer a primazia dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, sem comprometer a eficácia e relevância da atuação do Conselho de Segurança, e fomentar novo equilíbrio entre os órgãos principais da Organização. Em conjunto, estes objetivos permitiriam um maior envolvimento dos Estados-membros no encaminhamento de soluções para os problemas de alcance global e um maior foco do Conselho de Segurança nas questões de manutenção da paz e da segurança que a Carta lhe reserva.

Referências

AMORIM, C. *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008.

AMORIM, C. *Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no período Pós-Guerra-fria*. Instituto de Estudos Avançados, 1998.

BRASIL. Itamaraty. Nota à Imprensa n. 502. 2001.

CORTRIGHT, D.; LOPEZ, G. A. Reforming Sanctions. In: MALONE, D. M. (Orgs.). *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. United States: Lynne Rienner, 2004.

LUCK, E.C. *UN Security Council: Practice and Promise*. London: Routledge, 2006.

PATRIOTA, A. de A. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. 2. ed. Brasília: Funag, 2010.

SANTOS NEVES, G. M. *Comissão das Nações Unidas para a Consolidação da Paz – Perspectiva Brasileira*, Brasília: FUNAG, 2009.

UNITED NATIONS. GENERAL ASSEMBLY. *Supplement to an Agenda for Peace*. Resolution 51. 26 de setembro de 1997.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. *Threats to international peace and security caused by terrorist acts*. 5053rd. New York, 2004.

_____. _____. *Note By The President of the Security Council: Work of the San Committees*. 29 de janeiro de 1999.

_____. _____. *Note by the President of the Security Council*. 30 de janeiro de 1999.

_____. _____. *The Situation Between Iraq and Kuwait*. Resolution 661, de 6 de Agosto de 1990.

_____. _____. *Letters dated 27 and 30 march 1999, respectively, from the Chairman of the Panels Established Pursuant to the Note by the President of the Security Council of 30 january 1999 (S/1999/100) addressed to the president of the Security Council*. S/1999/356, 1999.

_____. _____. *Note by the President of the Security Council*. Documento de 31 de janeiro de 1992. S/23500, 1992.

_____. _____. *The Situation Between Iraq and Kuwait*. Resolution 661, de 6 de Agosto de 1990.

UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. GENERAL ASSEMBLY. *Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. A/50/60-S/1995/1, 1995.

WALLENSTEEN, P.; JOHANSSON, P. Security Council Decisions in Perspective. In: MALONE, D. M. (Org.). *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. United States: Lynne Rienner. p. 17-33, 2004.

A Cooperação Internacional e a ONU

Gilberto M. A. Rodrigues*
Tadeu Morato Maciel**

Introdução

Os debates ou pesquisas que se debruçam sobre a agenda internacional para os próximos anos tendem a tratar sobre duas questões centrais para a ordem global: a cooperação internacional e as organizações internacionais. Essas duas dimensões estão umbilicalmente vinculadas, não havendo a possibilidade de tratá-las de forma isolada. Desde a dinamização do multilateralismo a partir de meados do século XIX, a premissa de que os Estados devem cooperar entre si para consecução de objetivos comuns esteve presente como uma das motivações centrais para a criação de uma série de organizações internacionais.

O objetivo deste texto é apresentar o tema da cooperação internacional no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), com ênfase para a cooperação internacional para o desenvolvimento. Os autores tratam de situar no espectro histórico a cooperação internacional inserida como

* Professor no Bacharelado em Relações Internacionais e no Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Pós-doutor (*Fulbright*) em Direitos Humanos pela Universidade de Notre Dame (EUA).

** Doutorando no Programa de Pós Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC). Professor do curso de Relações Internacionais da Faculdade Santa Marcelina (FASM). Mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP e graduado em Relações Internacionais pela FASM. Possui extensão universitária em Cooperação Internacional ao Desenvolvimento pelo NUPRI-USP e em Cooperação Sul-Sul e Triangular na América Latina pela Universidade Complutense de Madri.

pilar fundamental da ONU, como se deu sua estruturação no Sistema *Onusiano* e seu desenvolvimento ao longo das sete décadas que sucedem a criação da Organização.

As origens da cooperação internacional são antigas, muito anteriores às concepções atuais sobre desenvolvimento¹ Apesar de ter recebido diversos conceitos e assumido diferentes modalidades² ao longo das últimas décadas, de forma ampla, a cooperação internacional pode ser considerada como “*toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias*”³. Diante deste objetivo, as organizações internacionais voltadas à cooperação surgem como instrumento privilegiado para a dinamização de ações consertadas, cooperativas e de interesse comum entre os atores internacionais. Tendo em vista o papel central desempenhado pelas diversas

¹ Para Landau, a ideia de desenvolvimento no sentido contemporâneo da palavra significa “o crescimento econômico aliado a uma repartição social – tanto quanto possível equânime – dos seus benefícios, e sustentável no tempo e no espaço”. In: LANDAU, Georges D. O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v. 6, n. 12, p. 103-116, jan. 2008.

² A cooperação internacional engloba diversas áreas temáticas, podendo haver cooperação política, econômica, científica e técnica, comercial ou humanitária. Essas áreas se entrecruzam, de modo que diversas ações possuem essas categorias unidas em prol de determinado objetivo.

³ “toda relação entre atores internacionais orientada à mútua satisfação de interesses ou demandas, mediante a utilização complementar de seus respectivos poderes no desenvolvimento de atuações coordenadas e/ ou solidárias”. CALDUCH, Rafael apud AYLLÓN, Bruno. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, v. 2, n. 2, out. 2007, p. 33. (tradução livre)

modalidades de cooperação no processo de governança global, tanto as reflexões que priorizam a manutenção da ordem internacional vigente como aquelas que afirmam a necessidade de superação do *status quo* entendem a cooperação internacional como ferramenta indispensável.

Parte substancial do vínculo entre cooperação e organizações internacionais tem ocorrido no escopo da ONU e de suas diversas agências. Criado com o intuito de proporcionar relações pacíficas e cooperativas entre os Estados, o Sistema ONU tem papel fundamental na produção de acordos, negociações, normas, projetos e programas que conformam a cooperação internacional. Diante da ampliação das ameaças à segurança internacional, a cooperação entre os diversos membros do sistema surge como dimensão crucial para o processo de governança global. No dizer de Ronaldo Sardenberg, “Além de seus benefícios intrínsecos, a cooperação é o instrumento por excelência do desenvolvimento das relações amistosas entre as nações, a qual constitui também uma preocupação basilar das Nações Unidas”⁴.

Compreender o papel e os desafios da ONU, atravessada por diversos interesses e correlações de força, exige a identificação do espaço ocupado pela cooperação internacional como princípio fundamental para esta Organização. Desta forma, o texto trata de identificar as principais dimensões que vinculam o multilateralismo da ONU às práticas de cooperação internacional e de discutir tanto a cooperação como princípio fundador do multilateralismo e das organizações internacionais, assim como o papel do Sistema ONU nos debates e práticas de cooperação inter-

⁴ SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, jan.-abr. 2005, p. 349.

nacional, com destaque à cooperação voltada ao desenvolvimento. Em um momento de debate sobre a capacidade da ONU de cumprir seu propósito de manter a paz e segurança internacionais, almeja-se compreender a legitimidade, credibilidade e influência da ONU em relação à promoção da cooperação internacional.

1. A cooperação como princípio fundador do multilateralismo

Até o final do século XIX o bilateralismo e o regionalismo marcavam o perfil das relações internacionais. A partir desse período, houve gradativo fortalecimento dos arranjos multilaterais como prática essencial para o enfrentamento de questões econômicas, políticas e sociais que limitavam o desenvolvimento dos povos e o estabelecimento da paz e segurança internacionais. Na opinião de Bouchard, “O multilateralismo envolve regras, princípios e reciprocidade, que lhe conferem mais legitimidade que outras formas – especialmente hegemônicas – de cooperação internacional”⁵. A ampliação de um conjunto de princípios, práticas, normas e regras que norteiam o relacionamento entre os atores internacionais – os regimes internacionais⁶, - demonstram como as expectativas dos países poderiam convergir em relação a determinadas áreas temáticas.

⁵ BOUCHARD, Caroline Bouchard; PETERSON, John. Conceituando o multilateralismo. In: LAZAROU, Elena (Org.). *Multilateralismo nas relações internacionais: visões cruzadas*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2014. p. 1-30.

⁶ “Regimes são arranjos que os Estados constroem para reger as relações entre os mesmos em uma área específica, como o regime de comércio, o regime monetário, os regimes de proteção de espécies animais e vegetais em perigo de extinção, o regime de navegação em oceanos ou o regime de comunicação postal”. Cf.: HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2004. p. 20.

A ampliação de arranjos *ad hoc* em prol da cooperação em problemas específicos favoreceu a consolidação de espaços institucionalizados para o relacionamento entre os países. As organizações internacionais “são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde ideias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores”⁷. Exemplos dessas instituições surgidas entre meados do século XIX e início do século XX são a União Telegráfica Internacional (ITU), em 1865, a União Postal Universal (UPU), em 1874. Em consequência, houve a potencialização do próprio Direito Internacional como forma de regular condutas e permitir relações mais pacíficas e cooperativas entre os Estados. As duas Conferências sobre a Paz de Haia, em 1899 e 1907, também foram decisivas para a emergência da diplomacia multilateral, que depois se tornou o principal mecanismo das organizações internacionais⁸.

Observa-se, a partir desta dinâmica, como a cooperação pode ser considerada um dos princípios que fundamentam a potencialização do multilateralismo e das organizações internacionais. A existência de normas e expectativas comuns intensificou a interdependência entre os Estados, favorecendo o estabelecimento do multilateralismo, e, conseqüentemente, das organizações internacionais como forma crescentemente institucionalizada de coordenação e cooperação internacional.

⁷ Ibid, p. 23.

⁸ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Organizações Internacionais*. São Paulo: Moderna, 2014.

2. As duas Grandes Guerras como ponto de inflexão em prol da cooperação

Um passo decisivo para a construção de uma ordem internacional mais cooperativa entre os Estados ocorreu a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Ao mesmo tempo em que o prelúdio desta guerra foi marcado pela criação de organizações e regimes internacionais, cresciam as tensões marcadas pelo imperialismo praticado pelos Estados europeus, especialmente a partir do desequilíbrio na balança de poder gerado pela unificação alemã, após a Guerra Franco-Prussiana (1871). Não se pode esquecer a força da estrutura *vestifaliana* neste período, no qual as relações internacionais ainda eram sinônimo de relações interestatais.

Com os Tratados de Versalhes, em 1919, surgiu a Liga das Nações (ou Sociedade das Nações), para promover a cooperação, paz e segurança internacionais, fomentando ações que desestimulassem relações conflituosas entre os Estados⁹. Apesar da existência prévia de algumas organizações internacionais especializadas (como a UTI e a UPU, já mencionadas), e de um número crescente de organizações não governamentais, até este momento não havia uma instituição que atuasse de forma contínua como uma assembleia geral para todos os Estados, o que atualmente se denomina organização internacional universal¹⁰.

O Pacto aprovado na Conferência de Versalhes destacava que “para desenvolver a cooperação entre as Nações e para lhes garantir a paz e a segurança” era necessário às al-

⁹ PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

¹⁰ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Op. cit.

tas partes contratantes: “aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra; manter claramente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra; observar rigorosamente as prescrições do Direito Internacional, reconhecidas de ora em diante como regra de conduta efetiva dos Governos”¹¹. O mesmo Pacto instituía a solução das controvérsias entre os seus membros, de forma que a arbitragem substituísse o uso da força. “Qualquer país que recorresse à força em violação dessas disposições seria *ipso facto* considerado como tendo cometido ato de guerra contra todos os membros da Liga e, por isso, submetido à sanção”¹².

A devastação da Primeira Guerra Mundial também serviu como impulso para o estabelecimento do campo de estudos das relações internacionais, destinado a compreender os agentes causadores da guerra de modo a criar ferramentas que pudessem evitá-la. Tal como afirma Thiago Rodrigues, “Essa nova área procurou destacar-se de suas procedências jurídicas e filosóficas afirmando a especificidade de seu objeto de estudos: as relações entre Estados”¹³. As escolas liberais e realistas passaram a explicar a realidade internacional, tendo como pano de fundo os efeitos gerados pela guerra. No campo liberal, diversos autores defenderam temas como a interdependência entre os Estados, o fortalecimento do Direito Internacional e a solução pacífica de controvérsias, o que exigiria uma forte cooperação entre todos. O tema da segurança não estava sendo abandonado

¹¹ Pacto da Liga das Nações. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm>>.

¹² BAUMBACH, Marcelo. *Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira*. Brasília: FUNAG, 2014. p. 29.

¹³ RODRIGUES, Thiago. *Guerra e Política nas Relações Internacionais*. São Paulo: EDUC, 2010. p. 19.

pelos liberais, pelo contrário, apenas havia o entendimento de que a ideia de autodefesa deveria ser substituída pela defesa coletiva. Tal reflexão tornou-se o paradigma predominante na fase inicial da trajetória teórica das relações internacionais. A cooperação mútua daria margem para que os liberais pensassem em uma sociedade internacional, com regras comuns de convivência, havendo a lógica de supranacionalidade dessas normas¹⁴.

O presidente norte-americano (1912-1921) Woodrow Wilson (1856-1924) foi considerado um dos maiores defensores dos ideais pacifistas que marcaram as negociações para a criação da Liga das Nações. Principal impulsionador para a criação desta associação entre Estados, ele propôs a criação de regras que viabilizassem uma nova ordem mundial (o que ficou conhecido como os 14 pontos de Wilson)¹⁵. O debate proposto por Wilson atualizava as discussões de autores como abade de Saint-Pierre (1658-1743), que no século XVIII já propunha uma união federativa da Europa em favor da cooperação e da paz para o continente, e Immanuel Kant (1724-1804), que no século XVIII dedicou-se, entre outros temas, ao estudo de um tratamento jurídico-político ao tema da paz.

Além do revés criado pela recusa do Congresso norte-americano em ratificar o tratado que permitiria a participação dos Estados Unidos na Liga das Nações, as relações de poder estabelecidas no mundo pós-guerra gradativamente demonstravam a impossibilidade desta Organização em lidar com um mundo ainda marcado pela

¹⁴ MACIEL, Tadeu Morato. As teorias de Relações Internacionais pensando a cooperação. *Revista Ponto-e-Vírgula*, n. 5, p. 215-229, 2009.

¹⁵ Cf. WILSON, Woodrow. Os quatorze pontos. In: HENNING, Ruth. *O Tratado de Versalhes*. São Paulo: Ática, 1998.

realpolitik. Em um cenário no qual os Estados prosseguiram com suas políticas de interesse nacional, “a Liga das Nações carecia de poder coercitivo para obrigar o cumprimento de suas decisões, que ficava a critério dos países individuais e, sobretudo, das grandes potências da época. A isso, somava-se a debilidade intrínseca de seu sistema de sanções”¹⁶. No dizer de Thiago Rodrigues, “desse modo, a política internacional parecia estar muito afastada do modelo com que os Estados formalmente se comprometeram em Versalhes”¹⁷. Embora a cooperação entre os Estados estivesse prevista como um dos princípios basilares da Liga das Nações, verificou-se que entre as décadas de 1920 e 1930 os cálculos de força e as alianças estratégicas sobressaíram em relação ao estabelecimento de uma nova ordem mundial mais pacífica, conforme estabelecia o discurso liberal. Contudo, deve-se destacar o legado da diplomacia parlamentar criado a partir das atividades realizadas no âmbito da Liga, a qual permitiu a primeira experiência de funcionamento de uma assembleia geral regular, além de ter fornecido avanços na vivência do multilateralismo como forma de relacionamento internacional, gerando uma rica herança para a ONU.

3. A Cooperação Internacional na Carta das Nações Unidas

Em meio à interrupção das atividades da Liga das Nações no decorrer da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o encerramento das suas atividades, em 1946, os ideais pacifistas ganharam nova força na criação da ONU, em 1945, como forma de superar a incapacidade dos Estados de cooperarem para a construção de uma paz mais estável. As instituições

¹⁶ BAUMBACH, Marcelo. Op. cit., p. 30.

¹⁷ RODRIGUES, Thiago. Op. cit., p. 20.

que compõem essa Organização foram criadas e organizadas de forma a impulsionar a prevenção de conflitos e garantir uma rede de cooperação entre seus membros.

Ao longo de sua existência, o sistema da ONU tem funcionado como instância intergovernamental de “mediação ou intervenção em situações críticas, – altamente conflitivas –, assim como vetor da construção de uma ordem internacional livremente consentida e, portanto, mais democrática e compatível com uma paz durável e com a cooperação entre as nações”¹⁸. A ONU tem exercido papel de destaque em um grande número de áreas relacionadas ao desenvolvimento econômico e social, por meio de contribuições importantes e pioneiras – nacional e internacionalmente – na definição de prioridades e recomendações sobre o tema do desenvolvimento e na construção de um sistema que possa auxiliar os países no processo de obtenção de recursos técnicos e humanos adequados¹⁹.

A cooperação internacional é um pilar fundamental para a ONU e suas diversas agências. A partir da análise de sua Carta Constitutiva verifica-se que a cooperação é vista como elemento central nas atribuições dessa Organização, havendo grande avanço em comparação à cooperação no âmbito da Liga das Nações. A Carta da ONU reconhece, no seu artigo 1º, a cooperação internacional como ferramenta para a promoção do desenvolvimento econômico, social, cultural e humanitário, além de considerá-la uma ferramenta essencial para a garantia do respeito aos direitos humanos e das liberdades individuais, o que possibilitaria uma convivência mais pacífica entre todas as populações.

¹⁸ SARDENBERG, Ronaldo Mota. Op. cit., p. 350.

¹⁹ JOLLY, Richard. The UN and Development: Thinking and Practice. *Forum for Development Studies*, v. 32, n. 1, p. 49-73, 2005.

Sobre a atuação da Assembleia Geral (AG) da ONU, o artigo 11 destaca a possibilidade de que este órgão considere os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive no que se refere aos princípios relacionados ao desarmamento e à regulamentação dos armamentos. Além disso, aventa-se a possibilidade deste órgão oferecer recomendações relativas a tais princípios aos Membros da ONU e/ou ao Conselho de Segurança. O artigo 13 afirma a necessidade da AG de realizar estudos e recomendações que impulsionem o desenvolvimento do Direito Internacional e estimulem a cooperação internacional nos terrenos político, econômico, social, cultural, educacional e sanitário, o que favoreceria o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais por todos os povos.

No artigo 55 do Capítulo IX, intitulado “Cooperação Econômica e Social Internacional”, afirma-se que diante da necessidade de criação de condições de estabilidade e bem-estar, imprescindíveis para o estabelecimento de relações pacíficas e amistosas entre os países, a ONU favorecerá: a) níveis mais elevados de vida, trabalho efetivo e condições para o avanço do desenvolvimento econômico e social; b) a solução, a nível mundial, das dificuldades internacionais econômicas, sociais, sanitárias e afins; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de todas as populações, sem distinções de raça, sexo, língua ou religião. Valler Filho lembra: “Assim, a preocupação com o desenvolvimento passaria a ser, no período posterior à Segunda Guerra, objeto declarado da cooperação, conceito incorporado na Carta das Nações

Unidas”²⁰. Para a concretização destes objetivos, afirma-se, no artigo 56, que todos os membros da ONU confirmam o comprometimento em agir em cooperação com esta Organização, em conjunto ou separadamente.

Os artigos 57 a 60, ao abordarem o papel das agências especializadas, tratam de um tema essencial para a compreensão da amplitude da cooperação internacional efetivada pela ONU, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos. Tais artigos destacam a essencialidade das várias entidades especializadas vinculadas a ela, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, conforme definido em seus instrumentos básicos. Por fim, o artigo 60 assegura a competência da Assembleia Geral e, sob sua autoridade, do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), em relação à efetivação das funções da Organização estipuladas nesse Capítulo.

A partir da análise de sua Carta percebe-se como a ONU tem o intuito de ampliar as possibilidades da cooperação internacional, contribuindo para o processo de produção de políticas públicas globais e, conseqüentemente, impactando a elaboração e implantação das políticas públicas nacionais. Além do importante papel desenvolvido pelas suas agências especializadas, a AG da ONU tem sido um espaço privilegiado para debates e ações sobre os principais problemas socioeconômicos mundiais. Segundo Miguel M. Bosch, “*el problema del subdesarrollo económico*

²⁰ VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007. p. 29.

ha figurado en la agenda de la Asamblea General desde un principio. Y durante casi 20 años se debatieron los mecanismos y la estructura de la ONU para promover el desarrollo"²¹.

Não é obra do acaso que ao longo de sua existência diversas conferências mundiais sobre o vasto campo da cooperação internacional tenham ocorrido por iniciativa do sistema ONU, muitas delas com a interveniência direta da AG²². Desta forma, corrobora-se a afirmação de muitos internacionalistas, sobre o fato de não haver "tema, assunto ou área do conhecimento que não tenha sido objeto de consideração, análise ou atuação por parte do sistema da Organização das Nações Unidas, ao longo de sua existência"²³.

4. O estabelecimento da cooperação técnica internacional a partir do pós-Segunda Guerra Mundial

O cenário internacional da criação da ONU também foi marcado pelo crescimento da bipolaridade que caracterizava o período da Guerra Fria, pela disseminação desse enfrentamento para o denominado Terceiro Mundo, pelos processos de descolonização de países africanos e asiáticos no período posterior a 1945 e pela conscientização da América Latina sobre a necessidade de eliminar os problemas

²¹ "o problema do subdesenvolvimento económico está presente na agenda da Assembleia Geral desde o início. Durante quase 20 anos estiveram em debate os mecanismos e a estrutura da ONU para promover o desenvolvimento". BOSCH, Miguel Marín. *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica/ Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004. p.92. (tradução livre)

²² SARDENBERG, Ronaldo Mota. Op. cit., p. 357.

²³ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Democracia: nova fronteira da ONU. In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs). *A ONU no século XXI: perspectivas*. São Paulo: Desatino, 2006. p. 157.

estruturais que freavam seu desenvolvimento. No imediato pós-guerra, a cooperação internacional era caracterizada pela lógica do sistema de alianças estabelecido pelas duas grandes potências da época, espalhando-se num “contexto estratégico, não tendo como único escopo o que lhe era próprio, mas algo mais e distinto”²⁴, havendo uma ambivalência entre os fins próprios e a função derivada²⁵.

Em 1948, a Assembleia Geral da ONU instituiu a expressão *assistência técnica*, que seria definida pelas transferências, de forma não comercial, de conhecimentos e técnicas para a elaboração de projetos entre entes de diferentes níveis de desenvolvimento. O conteúdo dessas transferências envolveria recursos humanos especializados, material bibliográfico, equipamentos e desenvolvimento de pesquisas²⁶. Por meio da Resolução 200 da 3ª Sessão da AG daquele ano, a ONU determinou quatro componentes básicos para a assistência técnica: a organização de missões especializadas para países subdesenvolvidos; o fornecimento de bolsas de estudos no exterior para o treinamento de pessoas dos países subdesenvolvidos; o envio de missões para treinamento dos técnicos locais dos países subdesenvolvidos; e a disseminação de informações e equipamentos técnicos,

²⁴ CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história de cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira Política Internacional*, v. 37, n. 1, 1994, p. 38.

²⁵ MACIEL, Tadeu Morato. Cooperação Sul-Sul e desenvolvimento socioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal. In: CENTRO CELSO FURTADO E UNIVERSIDADE CAIXA. (Org.). *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a CAIXA*. v. 1. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2011. p. 55-79.

²⁶ Cf.: ABC- Agência Brasileira de Cooperação. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/ct/historico_ct.asp>.

incluindo fácil acesso a seminários e publicações que tratassem da promoção do desenvolvimento econômico.

No mesmo período, houve a criação, pelo ECOSOC, de cinco comissões econômicas regionais da ONU, com o intuito de incentivar e monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico em cada continente. Dentre elas a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em 1948 com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e social na América Latina, referência para os trabalhos de intelectuais como Raúl Prebisch, Celso Furtado e Maria da Conceição Tavares. A CEPAL mantém sua importância para a realização de diversos programas de cooperação internacional na região.

5. A ONU como fórum privilegiado para os países em desenvolvimento: os reflexos na cooperação internacional

Apesar de a cooperação internacional ter se tornado mais ativa e disseminada no decorrer dos anos 1950, conceitos hierarquizantes de ajuda ou assistência internacional davam o tom para solucionar as dificuldades que marcavam os países considerados subdesenvolvidos. Havia uma verticalidade em relação à forma como os projetos de cooperação eram idealizados e implementados, como se os empecilhos para o desenvolvimento do chamado Terceiro Mundo fossem solucionáveis por meio de modelos de ajuda de cunho paternalista, pensados de forma externa em relação às realidades que pretendiam alterar. Assim, havia apenas a relação entre doador (única e legítima fonte de conhecimento e recursos técnicos) e receptor (que

receberia de forma passiva esses insumos). Segundo Carlos Lopes, “partia-se do pressuposto de que os países em desenvolvimento não possuíam habilidades essenciais – e que estrangeiros poderiam preencher essas lacunas com rápidas injeções de *know-how*”²⁷.

Fortaleceram-se as reações frente à prática da cooperação vista como receituário a ser aplicado aos países pobres, para o qual bastava seguir o caminho anteriormente traçado pelos países ricos para se alcançar o desenvolvimento desejado. Cresciam os debates em prol da superação do bipolarismo e da segmentação do mundo em zonas de influência, de forma a possibilitar a criação de um ambiente mais favorável para a promoção do desenvolvimento. Dentre as ações necessárias, era preciso superar os limites do conceito de assistência técnica, calcado numa ajuda vinculada a interesses político-estratégicos, que tinha a hierarquização como pressuposto. Dentre as primeiras ações mais concertadas visando ao desenvolvimento socioeconômico mais efetivo e autônomo, destacam-se a Conferência Ásia-África realizada em Bandung, Indonésia, em 1955, e a Primeira Conferência dos Chefes de Estado e de Governo Não Alinhados, em Belgrado, em 1961, consideradas os marcos iniciais da chamada Cooperação Sul-Sul.

Diante desse cenário, a ONU reviu o conceito de assistência técnica, substituindo-o pelo termo *cooperação técnica* na Resolução 1.383 da Assembleia Geral, em 1959. Almejava-se transformar a cooperação em fonte de trocas e interesses mútuos, enriquecendo e capacitando todos os entes envolvidos. Pretendeu-se conferir um caráter mais con-

²⁷ LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: A agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Editora UNESP, 2005. p. 74.

gruente a essa ferramenta, ao reconhecer a possibilidade de aprendizado e ganhos mútuos a partir de uma relação de trocas entre partes iguais e/ ou desiguais²⁸. Dessa forma, no decorrer dos anos 1960, o conceito de cooperação técnica internacional esteve mais presente nos foros e organismos multilaterais, tendo sua acepção cada vez mais direcionada ao desenvolvimento. Com a redefinição do conceito também foram consolidadas as modalidades que o formariam, sendo estas: econômicas, científicas e tecnológicas, políticas, culturais e técnicas. Cresciam as possibilidades dos países receptores obterem projetos mais adequados aos interesses internos, especialmente quando se tratava da cooperação entre os próprios países em desenvolvimento, a qual dava seus primeiros passos.

Como corolário dessa mudança, a ONU realizou a I Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, visando implementar em sua agenda o tema do desenvolvimento vinculado ao comércio internacional, tendo em vista o pleito dos países subdesenvolvidos de que os produtos por eles exportados não estavam sendo considerados nas negociações do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Tendo como primeiro secretário-geral o argentino Raúl Prebisch, a UNCTAD protagonizou a redução dos obstáculos tarifários e não tarifários aos produtos dos países subdesenvolvidos (que resultou no Sistema Geral de Preferências-SGP), além de apoiar a discussão *cepalina* sobre substituição de importações e autonomização da industrialização dessas regiões. O embaixador Rubens Ricupero, Secretário Geral da UNCTAD (1994-2004) no

²⁸ VALLER FILHO, Wladimir. Op. cit.

período de transição após o fim da Guerra Fria, ao comentar sobre o desafio de atualizar a Organização, afirmou: “[...] era necessário reinventar a UNCTAD, com o fim de convertê-la em organismo baseado no conhecimento a serviço das nações em desenvolvimento, [...] para criar condições mais equitativas em favor dos países menos avançados e dos excluídos e marginalizados”²⁹.

No ano seguinte à criação da UNCTAD, em 1965, por meio da Resolução 2.029 da AG, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como forma de reunir e conectar conhecimentos, experiências técnicas e recursos advindos de outras agências da ONU e de diversas nações, em prol da promoção de soluções ao problema do desenvolvimento³⁰. Ao longo dos anos esta agência tornou-se o ponto focal dos debates sobre desenvolvimento implementados pela ONU, inclusive em relação ao avanço da cooperação entre os países em desenvolvimento. Para diversos destes Estados o PNUD permanece oferecendo apoio técnico, operacional e gerencial, garantindo acesso a metodologias, conhecimentos, consultoria especializada e ampla rede de cooperação técnica internacional. Em suas memórias, Kofi Annan relata que quando assumiu a função de Secretário Geral da ONU, em 1997, se deparou com o fato de que “[...] a agenda de desenvolvimento [...] estava dividida, dispersa entre 32 fundos, agências, programas, departamentos e escritórios”.

²⁹ RICUPERO, Rubens. *Esperança e ação - A ONU em busca de desenvolvimento mais justo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. p. 19.

³⁰ A criação do PNUD significou a fusão de duas entidades então existentes no sistema ONU: o *United Nations Special Fund* (Fundo Especial das Nações Unidas) e o *Expanded Programme of Technical Assistance* (Programa Estendido de Assistência Técnica).

Annan criou o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas, que tratou de integrar a todos numa só “Casa”, sob coordenação do PNUD. De acordo com Annan, “[...] com as novas medidas [...] o desenvolvimento deixava de ser um conjunto disperso de esforços, sem uma direção central, para se tornar uma iniciativa voltada para um objetivo comum”³¹. Por isso, o Representante-Residente do PNUD também ocupa a função de Coordenador-Residente do Sistema ONU, ao qual cabe a responsabilidade de tornar mais coerente e eficaz a cooperação para o desenvolvimento prestada pela ONU³².

A década de 1970 trouxe mudanças drásticas em relação ao cenário no qual havia generosas ofertas de empréstimos e investimentos aos países em desenvolvimento. A dependência financeira adquirida nos anos anteriores tornava-se mais clara, demonstrando como o mesmo capital que possibilitou uma guinada em relação ao processo de crescimento econômico para diversos países também gerava um quadro de extrema dependência e endividamento externos. As duas crises do petróleo, o fim na conversibilidade dólar-ouro de Bretton Woods e as mudanças da taxa de juros pelos Estados Unidos marcaram um período no qual se verificou a importância da ação conjunta entre os países mais frágeis do sistema.

Este cenário impulsionou a ONU a desenvolver o conceito de “Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento” (CTPD), também conhecida como “cooperação horizontal”. A ONU incentivava a CTPD – não para

³¹ ANNAN, Kofi; MOUSAVIZADEH, Nader. *Intervenções - Uma vida de guerra e paz*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

³² Cf. PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Sobre o PNUD*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/PNUD_ONU.aspx>.

que substituísse as cooperações bilaterais e multilaterais no âmbito Norte-Sul, mas sim como novo elemento a ser acrescido a esse leque de opções. Os estudos realizados no âmbito do PNUD em relação ao desenvolvimento desse conceito resultaram em uma série de diretrizes, as quais foram apresentadas na Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, e endossadas pela Assembleia Geral na forma do Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), em 1978³³. Ao instituir algumas diretrizes básicas, o PABA impulsionou uma cooperação mais ampla dentre os países em desenvolvimento, auxiliando-os a organizar, trocar entre si e colocar em prática políticas de desenvolvimento nacional, a partir de princípios como interesses mútuos, coexistência pacífica, respeito à soberania nacional, não interferência em assuntos domésticos e igualdade entre parceiros. No mesmo ano o PNUD criou uma unidade especial para a implementação da cooperação técnica entre países em desenvolvimento – a *Special Unit for South-South Cooperation*, que se mantém ativa até os dias atuais, fornecendo suporte para a arquitetura da Cooperação Sul-Sul em nível mundial.

No decorrer da década de 1980, em um cenário no qual alguns dos seus principais financiadores enfrentavam dificuldades de crescimento, os recursos da ONU direcionados à cooperação internacional passaram a seguir o princípio da graduação, ou seja, elevavam-se os níveis de contrapartidas aos países que apresentavam indicadores econômi-

³³ A Resolução 33/134 da Assembleia Geral, a qual instituiu o Plano de Ação de Buenos Aires, foi realizada em 19 de dezembro, data que é considerada o Dia das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul.

cos mais elevados dentre os países em desenvolvimento, restringindo-se os investimentos disponíveis àqueles com maiores níveis de pobreza e menor desenvolvimento relativo. Por exemplo, o PNUD forneceu indicações de que focaria seus projetos em países mais pobres e com renda *per capita* abaixo de US\$ 200, o que redimensionou o mundo da cooperação internacional³⁴. No caso da América Latina, a crise das dívidas externas, a partir de 1982, acentuou ainda mais o fim de um período no qual havia intensa oferta de financiamentos por parte dos países desenvolvidos e dos organismos internacionais, fazendo com que a cooperação, especialmente técnica, tivesse um importante papel de capacitação técnica para o processo de desenvolvimento.

No mesmo período, a ONU também estimulou o controle e monitoramento por parte dos países receptores em relação aos programas e projetos de cooperação implementados por meio do seu Sistema. Até aquele momento prevalecia o modelo de execução direta, no qual os organismos internacionais cooperantes eram responsáveis pela gestão administrativo-financeira e técnica dos projetos implementados. Com o intuito de ampliar a transparência e responsabilidade (*accountability*) em relação à aplicação aos recursos e aumentar o controle nacional (*ownership*) no processo de cooperação, a AG aprovou diversas re-

³⁴ Essa dificuldade em justificar os recursos financeiros advindos do PNUD reformulou o entendimento de contrapartida nacional vigente até aquele momento. O Brasil se tornou o primeiro latino-americano a contribuir com recursos próprios para programas do PNUD. No final da década de 1990, o país já aportaria cerca de 96% do montante dos recursos aplicados nos projetos desenvolvidos pelo PNUD no Brasil. In: VALLER FILHO, Wladimir. Op. cit., p. 76.

comendações na Resolução 44/211, de 1989³⁵, por meio das quais indicava o modelo de “execução de governo”, posteriormente consolidado como política de “execução nacional de projetos”³⁶.

6. A Agenda de Desenvolvimento Humano da ONU e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)

A partir do início dos anos 1990 a ONU passou a estimular o debate sobre uma nova concepção para avaliar o desenvolvimento, com base em novos indicadores inseridos nos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD. A partir dos estudos que balizam tais relatórios foram divulgados o conceito de Desenvolvimento Humano e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ambos essenciais para as atividades da ONU no âmbito da cooperação internacional. A concepção de Desenvolvimento Humano estaria relacionada ao processo de ampliação da qualidade de vida e das escolhas possíveis das pessoas, enquanto o IDH surgiu como forma de captar a evolução e efetividade deste paradigma.

Além do papel de liderança do economista paquistanês Mahbub ul Haq para o lançamento do Relatório de Desenvolvimento Humano, estes estudos também foram influenciados pelos trabalhos de Amartya Sen. Para este autor, a noção de desenvolvimento implica em um processo de expansão das liberdades reais, ou seja, o desenvolvimento tem de estar relacionado com o processo de melho-

³⁵ As recomendações contidas na Resolução 44/211 foram ampliadas pelas Resoluções 47/199 (1992), 50/120 (1995), 53/192 (1998), 56/201 (2002), 59/250 (2005), 62/208 (2007), 67/226 (2012).

³⁶ VALLER FILHO, Wladimir. Op. cit., p. 79.

ria das condições de vida e das liberdades³⁷. Esse processo poderia ser medido pela evolução de diversas instituições: mercados; organizações relacionadas ao mercado; governo; autoridades locais; partidos políticos; instituições cívicas; sistema educacional; oportunidades de diálogo e debates abertos; papel dos valores sociais e costumes prevalecentes. O autor se contrapõe às ideias de desenvolvimento que focam sobremaneira em dados de crescimento do PIB (visto por Sen como apenas um dos meios de expansão das liberdades), havendo outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas, os direitos civis, etc³⁸.

O debate sobre desenvolvimento humano influenciou a aprovação pela AG da Declaração do Milênio, em 2000, com os ODM, vinculados à superação de problemas nas áreas da saúde, pobreza, meio ambiente, etc. Com o apoio de 191 países, foram definidas oito metas que deveriam ser atingidas até 2015, a saber: 1) Acabar com a fome e a miséria; 2) Educação básica de qualidade para todos; 3) Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4) Reduzir a mortalidade infantil; 5) Melhorar a saúde das gestantes; 6) Combater a AIDS, a malária e outras enfermidades; 7) Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8) Todos trabalhando pelo desenvolvimento.

Nessa declaração é reafirmada a essencialidade da cooperação internacional como forma de resolução para os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário. É destacada, por exemplo, a ne-

³⁷ Para Amartya Sen, as formas de privação de liberdades são: fomes coletivas; subnutrição; pouco acesso a serviços de saúde; saneamento básico; água tratada; morte prematura; desigualdades sociais mesmo em países desenvolvidos; e desigualdade entre homens e mulheres.

³⁸ SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

cessidade de intensificar a cooperação entre a ONU, as organizações regionais e os parlamentos nacionais; de ampliação da cooperação para reduzir o número e os efeitos das catástrofes, tanto naturais quanto as provocadas por seres humanos; de incentivo aos projetos de cooperação relacionados aos temas do refúgio e da assistência humanitária; além de ressaltar a importância da sociedade civil na realização destes e de outros objetivos da ONU³⁹.

Esse debate também foi influenciado pelas discussões mais recentes da agenda relacionada à cooperação para o desenvolvimento, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por meio da Conferência de Monterrey (2002); do I Foro de Alto Nível (FAN), o qual resultou na Declaração de Roma; do II FAN, resultando na Declaração de Paris; do III FAN, o qual possibilitou o Programa de Ação de Accra (PAA); e do IV FAN (Busan), o qual procurou efetivar a tendência crescente de ampliar a participação dos países emergentes, bem como da sociedade civil organizada, nos debates sobre eficácia da ajuda internacional. De forma bastante ampla, estas discussões enfatizaram a necessidade de aumentar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, de forma a contribuir não apenas com a reflexão sobre a variedade de requisitos e procedimentos com os quais os receptores da ajuda precisam lidar, mas também com a realização dos ODM.

A década de 2000 também foi marcada pela diminuição da participação dos países do Norte nos esforços da cooperação para o desenvolvimento (especialmente

³⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Milênio das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>.

após a crise financeira de 2008)⁴⁰, enquanto houve o fortalecimento da atuação internacional dos chamados países emergentes. Em consonância com esse processo, por meio do Relatório de Desenvolvimento Humano “A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado”, elaborado pelo PNUD em 2013, a ONU analisou, em resumo, os principais motivos do fortalecimento da inserção internacional de alguns países emergentes, como essa dinâmica se relaciona ou exige a reformulação dos processos de governança global (frente aos novos desafios internacionais), como ela contribui para a ampliação do desenvolvimento humano, e, por fim, quais seriam as principais ações para ampliação sustentável dessa ascensão do Sul para outros países em desenvolvimento. De acordo com Tadeu Maciel, “é neste ambiente que se estabelece uma forte relação entre as contribuições dos países do Sul para a ordem internacional e o fortalecimento da concepção de segurança humana”⁴¹. Sobre a cooperação internacional, o Relatório do PNUD de 2013 destaca que “o Sul está hoje em posição de poder influenciar e, inclusive, reformular velhos modelos de cooperação para o desenvolvimento”⁴². Por conta do bom desempenho eco-

⁴⁰ Destaca-se que durante a década de 1990 já havia o debate no âmbito da ONU sobre a diminuição dos fundos tradicionais de cooperação, vale lembrar, por exemplo, que em 1995 esta Organização recomendou, no documento “Novas Orientações da CTPD”, o fortalecimento da Cooperação Triangular. In: AYLLÓN, Bruno. *A Cooperação Triangular e as transformações da Cooperação para o Desenvolvimento*. Texto para discussão 1845. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA. Rio de Janeiro, 2013.

⁴¹ MACIEL, Tadeu Morato et al.. Ascensão do Sul e Governança Global: Contribuições do Sul para a segurança e desenvolvimento humanos. *Inter-Relações*, ano 14, n. 40, 2º sem 2014, p. 78-87.

⁴² PROGRAMADAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO.

nômico dos países emergentes, as cooperações Sul-Sul e Triangular cresceram de forma evidente nos anos recentes e “ultrapassaram o seu papel tradicional de complementos da cooperação Norte-Sul e são hoje uma fonte indispensável de partilha de conhecimentos e inovação para numerosos países em desenvolvimento”⁴³.

7. Desafios atuais: ODS e missões de paz de caráter amplo

A ONU conduziu um intenso debate sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que sucederam os ODM após 2015 e permanecerão vigentes até 2030. Os ODS começaram a ser elaborados de forma mais efetiva em 2012, na Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Ao final desta Conferência foi aprovado o documento “O futuro que queremos”, o qual, dentre outras questões, estabeleceu um Grupo de Trabalho Aberto (GTA), responsável pelo debate e definição dos ODS. As discussões sobre os novos objetivos têm sido marcadas pela ampla participação da sociedade civil, um diferencial em relação ao processo de elaboração dos ODM. Dentre as principais novidades das propostas presentes nos grupos de debates e nos diferentes informes da ONU está a inserção das metas de governança, paz e segurança, as quais estiveram ausentes nos ODM, apesar de constarem de forma genérica na Declaração do Milênio⁴⁴.

A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. Relatório do Desenvolvimento Humano, 2013. p. 18.

⁴³ Ibid, p. 68.

⁴⁴ SANAHOJA, José Antonio. De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. In: MESA, Manuela (Coord.). *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global*. Madrid: Anuario 2014-2015, Fundación Cultura de Paz, CEIPAZ, 2015. p. 49-84.

Além disso, a formulação dos ODS esteve mais sensível à influência dos países emergentes, diante de um contexto no qual são redefinidos os desafios e as responsabilidades dos atores internacionais no processo de governança global. Diante deste cenário, os ODS tendem a se tornar elementos norteadores da atuação do Sistema ONU em relação aos desafios para o desenvolvimento e às ações de cooperação internacional. Como exemplo, no 4º Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, idealizado pelo ECOSOC em 2014, os debates giraram em torno da reflexão sobre como a cooperação para o desenvolvimento precisava mudar para dar o suporte ideal para a implementação da agenda pós-2015 da ONU.

Finalmente, desde o início dos anos 1990, destaca-se o papel essencial das missões de paz com mandatos ampliados⁴⁵, que não se limitam a ações estritamente militares tem a cooperação internacional como elemento central. Essa dinâmica está relacionada à ampliação do conceito de segurança internacional, que passou a englobar ameaças que vão além dos conflitos interestatais clássicos, e incluem a degradação ambiental, as epidemias, os deslocamentos massivos de populações e a pobreza extrema. Neste cenário, destaca-se o relatório *A more secure world: Our shared responsibility*⁴⁶, elaborado pelo *High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, o qual aborda os diferentes percalços, atuais e futuros, para o exercício da governança global. Também é possível destacar o papel da cooperação internacional nas missões de paz conduzidas pela ONU a par-

⁴⁵ A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) pode ser considerada um exemplo sintomático das missões de paz com mandatos ampliados.

⁴⁶ Relatório “*A more secure world: Our shared responsibility*”. Disponível em: <<http://www.un.org/secureworld/>>.

tir das ações implementadas pela Comissão de Construção da Paz (*Peacebuilding Commission* – PBC), a qual tem como meta primordial apoiar os países em situação pós-conflito a consolidarem a segurança, a estabilidade política e um desenvolvimento socioeconômico sustentável. Durante o período em que esteve à frente desta Comissão, em 2014, o Brasil procurou reforçar o entendimento de que há uma interdependência entre segurança e desenvolvimento nas atividades de construção da paz, e, conseqüentemente, a cooperação internacional seria uma ferramenta indispensável para o êxito das ações implementadas.

Torna-se cada vez mais evidente que a ONU compreende que o êxito das missões de estabelecimento e manutenção da paz exige a execução de missões amplas e integradas, que não se limitem à força militar, e, portanto, considerem a cooperação para o desenvolvimento como vetor indispensável.

Desta forma, destaca-se não apenas como a cooperação internacional está em constante transformação, em consonância com as relações de poder que perfazem o sistema internacional, como também se verifica o papel central da ONU neste processo. A intrínseca relação entre os dois temas é reforçada pela centralidade da temática da ampliação da cooperação internacional em meio aos debates sobre a reforma do sistema ONU. Nas palavras de Gilberto Rodrigues, “Com efeito, a universalização do sistema ONU, com seus órgãos, agências e programas, criou a mais importante rede multidimensional de cooperação internacional. Sua abrangência e difusão na vida interna dos Estados-membros é uma realidade visível”⁴⁷, embora

⁴⁷ RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Democracia: nova fronteira da ONU*. Op. cit., p. 157.

careça de diagnósticos mais pormenorizados, o que reforça a necessidade de avanços de pesquisas sobre o tema⁴⁸.

Conclusão

O aperfeiçoamento da cooperação internacional tornou uma ferramenta essencial para o relacionamento dos diversos atores que conformam as relações internacionais. O fortalecimento das regras, princípios e reciprocidades que marcam as práticas do multilateralismo apenas ganham legitimidade na medida em que avançam as práticas de cooperação internacional. Nesse sentido, a consolidação do multilateralismo e o fortalecimento das organizações internacionais carregam, em sua gênese, a cooperação internacional como princípio fundador.

Não é obra do acaso que um dos propósitos fundamentais do Sistema ONU seja o de promover a cooperação internacional com vistas a resolver questões de caráter econômico, social e humanitário. Nenhum fórum internacional tem a mesma legitimidade que a ONU para sugerir soluções em relação à cooperação relacionada a temas como a promoção do desenvolvimento socioeconômico, a redução da pobreza, o combate a doenças, a proteção do meio ambiente e a observância dos direitos humanos. As ações da ONU em prol do estabelecimento da paz, segurança e estabilidade mundiais cada vez mais utilizam as práticas de cooperação internacional voltadas ao desenvolvimento como elemento indispensável.

Os percalços e êxitos da cooperação internacional, desde meados do século XX, estão intrinsecamente relacionados às intervenções da ONU nesse campo. Os princi-

⁴⁸ Ibid.

país desafios socioeconômicos mundiais que a ONU deverá enfrentar nos próximos anos indubitavelmente estarão relacionados às reflexões mais profundas por parte desta Organização em relação às ambivalências, fragmentações, lentidão e sobreposição de projetos que ainda permeiam a cooperação internacional, especialmente aquela voltada ao desenvolvimento, à qual a ONU dedica grandes esforços. No campo político, a meta perseguida pelo PNUD de que os Estados desenvolvidos dediquem pelo menos 0,7% de seu orçamento para ajudar os países mais pobres se vê fragilizada pela crise econômica global – embora os países emergentes tenham se somado, via cooperação Sul-Sul, aos esforços globais pela redução da pobreza e da fome.

Alguns debates centrais sobre os quais a ONU se debruçará em um futuro próximo, tais como a aplicação dos ODS e o *aggiornamento* de sua própria estrutura, serão centrais para definir o destino mais imediato das práticas de cooperação internacional. Em uma ordem global em constante transformação, na qual os países emergentes ganham peso crescente em relação à conformação do regime internacional de cooperação internacional e ao estabelecimento da governança global, os princípios adotados pelo Sistema ONU em relação ao debate sobre cooperação e desenvolvimento deverão conduzir a cooperação em nível mundial.

Referências

ANNAN, Kofi; MOUSAVIZADEH, Nader. *Intervenções - Uma vida de guerra e paz*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

AYLLÓN, Bruno. *La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de*

la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, v. 2, n. 2, out. 2007.

AYLLÓN, Bruno. *A Cooperação Triangular e as transformações da Cooperação para o Desenvolvimento*. Texto para discussão 1845. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, 2013.

BAUMBACH, Marcelo. *Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e prática brasileira*. Brasília: FUNAG, 2014.

BOSCH, Miguel Marín. *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Mexico: Fondo de Cultura Económica/ Secretaría de Relaciones Exteriores, 2004.

BOUCHARD, Caroline Bouchard; PETERSON, John. Conceituando o multilateralismo. In: LAZAROU, Elena (Org.). *Multilateralismo nas relações internacionais: visões cruzadas*. Rio de Janeiro: Elsevier. p. 1-30, 2014.

CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história de cooperação técnica internacional do Brasil. *Revista Brasileira Política Internacional*, v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

JOLLY, Richard. The UN and Development: Thinking and Practice. *Forum for Development Studies*, v. 32, n. 1, p. 49-73, 2005.

LANDAU, Georges D. O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v. 6, n. 12, p. 103-116, jan. 2008.

LOPES, Carlos. *Cooperação e Desenvolvimento Humano: A agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

MACIEL, Tadeu Morato. As teorias de Relações Internacionais pensando a cooperação. *Revista Ponto-e-Vírgula*, n. 5, p. 215-229, 2009.

MACIEL, Tadeu Morato. Cooperação Sul-Sul e desenvolvimento socioeconômico: o caso Caixa Econômica Federal. In: CENTRO CELSO FURTADO E UNIVERSIDADE CAIXA. (Org.). *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a CAIXA*. v. 1. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado. p. 55-79, 2011.

MACIEL, Tadeu Morato et al. Ascensão do Sul e Governança Global: Contribuições do Sul para a segurança e desenvolvimento humanos. *Inter-Relações*, ano 14, n. 40, p. 78-87, 2º sem 2014.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*. Relatório do Desenvolvimento Humano, 2013.

RICUPERO, Rubens. *Esperança e ação - A ONU em busca de desenvolvimento mais justo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Democracia: nova fronteira da ONU. In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (Org.). *A ONU no século XXI: perspectivas*. São Paulo: Desatino, 2006.

_____. *Organizações Internacionais*. São Paulo: Moderna, 2014.

RODRIGUES, Thiago. *Guerra e Política nas Relações Internacionais*. São Paulo: EDUC, 2010.

SANAHUJA, José Antonio. De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015. In: MESA, Manuela (Coord.). *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global*. Madrid: Anuario 2014-2015, Fundación Cultura de Paz, CEIPAZ. p. 49-84, 2015.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. *Estudos Avançados*, v.19, n. 53, jan.-apr. 2005.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.

WILSON, Woodrow. Os quatorze pontos. In: HENNING, Ruth. *O Tratado de Versalhes*. São Paulo: Ática, 1998.

A ONU e os Investimentos

José Augusto Fontoura Costa*
Vivian Daniele Rocha Gabriel**

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) é a mais importante organização internacional existente. Sua função principal é reunir esforços de toda a comunidade internacional para que, mediante a cooperação, se alcance a paz e a segurança internacionais, bem como o progresso social e econômico dos povos.

Ocorre que para a busca da concreção dessa finalidade faz-se necessário o respeito a certos princípios estabelecidos em sua carta constitutiva, como a igualdade, a autodeterminação dos povos e a prevalência dos meios de solução pacífica de controvérsias. Essas diretrizes, por sua vez, estão intimamente ligadas com o Direito Internacional dos Investimentos desde a sua criação, engloba, no seio da Organização, debates sérios sobre a igualdade de tratamento entre investidores estrangeiros e nacionais, o direito dos povos recém-independentes de autogovernar seus próprios recursos naturais, bem como abrange a criação de um meio de solução de controvérsias característico e próprio, qual seja a arbitragem investidor-Estado.

* Professor de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bolsista Produtividade do CNPq.

** Mestranda em Direito Internacional e Comparado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Advogada-pesquisadora do Centro de Comércio Global e Investimentos da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (CCGI/EESP-FGV).

Nesse contexto, será abordado, inicialmente, o panorama existente após a Segunda Guerra Mundial. A proliferação das empresas transnacionais pelo mundo e o impulso dos países em desenvolvimento em tratar no plano multilateral de seu direito ao desenvolvimento, bem como no tocante à soberania permanente de seus recursos naturais, ao mesmo tempo em que se propagava o Direito Internacional dos Investimentos.

Ademais, serão identificadas as principais iniciativas da ONU que colaboraram para a tentativa de equalizar as posições entre investidores e países receptores de investimento, bem como para efetivar o Direito dos Investimentos na nova ordem internacional, seja por meio de maiores garantias, códigos de conduta ou por um sistema de controvérsias bem definido e com regras consistentes.

1. O contexto econômico mundial no Pós-Guerra

Após a Segunda Guerra Mundial, maior conflito bélico do século XX, o mundo se encontrava em situação de grande instabilidade social, econômica, política e jurídica. Urgia, no plano internacional, a criação de novas iniciativas que concentrassem os esforços da comunidade internacional em prol da busca por maior segurança e prosperidade e, ao mesmo tempo, se coadunassem com as novas tendências que se manifestavam no processo econômico de transferência de riquezas.

Na Conferência de Bretton Woods, de 1944, tendo como pressuposto a igualdade jurídica dos Estados, fez-se necessário o exame do sistema financeiro e comercial internacional sob um prisma distinto do que anteriormente vi-

gorava. Um novo arcabouço regulatório desenvolveu-se, dando origem ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), pilares de sustentação da nova ordem, buscando-se somar, posteriormente, um terceiro pilar, a Organização Internacional do Comércio (OIC), aprovada pela Carta de Havana de 1948, que, entretanto, não se constituiu em razão da ausência de ratificações suficientes (principalmente, por parte dos Estados Unidos)¹. A solução encontrada foi a implementação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), de 1947, acordo provisório, feito com a finalidade de regular as várias concessões tarifárias negociadas por um grupo de dezoito países, inclusive o Brasil, reunidos em Genebra a partir de iniciativa dos Estados Unidos.

Nesse contexto, ressalta-se que a dinâmica imperialista das antigas potências europeias, agora voltadas a um movimento de reconstrução, não mais se adequava. O início das novas descolonizações afro-asiáticas, antes grandes fornecedores de matéria-prima e potenciais mercados consumidores diretos, revelava o novo panorama mundial, em que Estados recém-independentes passavam a deter autonomia política e econômica, o que implicava na condução de suas próprias relações comerciais. O direito ao desenvolvimento econômico foi se firmando, com pretensões de gerar crescimento e melhores condições de vida para os povos anteriormente colonizados.

Ressalta-se que, após a Segunda Guerra Mundial, a tendência ao universalismo e à cooperação entre os Estados não se limitou, apenas, ao plano financeiro e econômico.

¹ MAGALHÃES, José Carlos de. *Direito econômico internacional: tendências e perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 59-66.

co, mas também esteve presente na mais significativa iniciativa para o alcance da paz e segurança internacionais. Em 1945, foi criada a ONU, pela Carta de São Francisco, como resultado de diversas ações que já vinham sendo desenvolvidas pelos Estados até mesmo antes do final da Segunda Guerra Mundial². Em seu artigo 1º se estabelece o objetivo de garantir um ambiente pacífico e seguro, estimular as relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito aos princípios da igualdade e da autodeterminação dos povos, com o intuito de desenvolver a cooperação como forma de resolver os problemas internacionais econômicos, sociais, culturais e humanitários, bem como promover o respeito aos Direitos Humanos e servir como um centro de harmonização das atividades das nações para a persecução dessas finalidades.

De 1919 a 1946 esse papel foi exercido pela Sociedade das Nações, ou Liga das Nações, criada pelo Tratado de Versalhes, com o propósito de garantir a segurança internacional por meio de instrumentos como: defesa coletiva, controle armamentista, proteção das minorias, controle do tráfico de entorpecentes e garantia da estabilidade através do sistema de mandatos. Ocorre que esse organismo possuía grandes fragilidades, tais como a falta de universalismo, representatividade e legitimidade, diante, por exemplo, da ausência dos Estados Unidos de seu quadro de membros, o qual já se constituía como potência de grande relevância

² Dentre os antecedentes da Carta de São Francisco, destacam-se: (i) Carta do Atlântico (1941); (ii) Declaração das Nações Unidas (1942); (iii) Conferência de Moscou (1943); (iv) Conferência de Dumbarton Oaks (1944) e (v) Conferência de Ialta (1945).

à época. Somadas a isso, a inércia frente a grandes questões internacionais, a dificuldade na tomada de decisões, as quais eram realizadas por consenso, a carência de força vinculante das mesmas, em razão de seu caráter recomendatório, e a ausência de sanções, tornando desdentado o sistema, foram determinantes para seu fracasso.

Assim, essa estrutura deu lugar a uma nova Organização, que serviria tanto de foro de discussões para se identificar e equacionar os problemas que afetassem a comunidade internacional, quanto de domínio para a tomada de decisões que orientassem a busca de soluções globais para entraves internacionais da forma mais equilibrada possível. Isso seria realizado por meio da celebração de convenções internacionais multilaterais de caráter normativo, pelo estabelecimento de organismos internacionais subsidiários e, também, pela formulação e articulação de princípios e diretrizes de políticas públicas em escala mundial³.

1.2. A Disseminação das Empresas Transnacionais e os embates com o Direito ao Desenvolvimento

Entrementes, proliferava a atuação dos agentes privados no plano internacional, com destaque para as empresas multinacionais⁴. Até os dias de hoje, essas se

³ MACHADO, Jónatas E. M. *Direito internacional: do paradigma clássico ao pós-11 de setembro*. Coimbra: Coimbra editora, 2006. p. 257-258.

⁴ Segundo Marilda Rosado de Sá Ribeiro: “Noticia-se a adoção da expressão Multinacional na década de sessenta, posteriormente substituída pela expressão Transnacional, expressão consagrada pela ONU”. Cf. RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá Ribeiro. As empresas transnacionais e os novos paradigmas do comércio internacional. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Orgs). *Novas perspectivas do direito internacional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Celso D. de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 466.

disseminam pelos mais diversos países, com vistas a maximizar seus lucros, seja através de uma nova unidade produtiva, comercial ou de representação (investimentos *greenfield*); seja pela associação com empresa(s) do Estado receptor de investimentos ou de terceiro país; seja pela fusão ou aquisição integral de empresas, seja pela aquisição parcial de empresa(s) já existente(s). Assim sendo, referida empresa pode operar em várias localidades, como se existisse um mercado mundial, sendo que “o controle de filiais ou subsidiárias, em todos os aspectos, é um pressuposto da coordenação de seus objetivos globais”⁵.

Esse processo também se caracteriza por gerar uma intensa interdependência econômica entre as nações, visto que a entrada de capitais estrangeiros torna-se não apenas oportunidade ímpar para o crescimento econômico dos países, como também possibilidade para a geração de empregos e atração de tecnologia para a nação, o que implica no aumento de receitas tributárias e de competitividade para os Estados receptores de investimentos ou hospedeiros⁶.

Desse modo, as corporações transnacionais tornaram-se os principais veículos para os investimentos estrangeiros diretos⁷, que ao adentrarem o território do país receptor de investimentos submetem-se tanto à política econômica deste, quanto a sua legislação doméstica, visto que ao Estado é legítima a condução de suas políticas públicas. Não obstante, a capacidade de as por em prática, inclusive mediante legislação interna, é mitigada pela dificuldade de regular estruturas que realocam seus recursos e atividades

⁵ I RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá Ribeiro. Direito dos investimentos e o petróleo. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, v. 1, 2010, p. 463.

⁶ *Ibid*, p. 2.

⁷ SORNARAJAH, M. *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. p. 188.

em diferentes países, com bastante flexibilidade. Isso se dá, também, pela ausência de ordenamento jurídico internacional apropriado, o que implica em tensões sérias entre os atores envolvidos, pois cada Estado possui sua política econômica ou social diferenciada, seja do Estado de origem do investimento, seja do Estado receptor. Ocorre que, cada ator possui metas e objetivos próprios, que nem sempre coincidem com os dos demais. Visa-se, portanto, primordialmente, à consecução de seus próprios interesses⁸.

Salienta-se que a área de exploração de recursos naturais, por relacionar-se com a garantia no fornecimento de matérias primas para a produção, bem como com a geração de energia, desde sempre teve destaque na atração de investimentos estrangeiros. Isso ocorre desde as primeiras companhias petrolíferas, fortemente verticalizadas e associadas com as correntes políticas locais para obter acordos de concessão para a extração de petróleo em larga escala e por longos períodos. Entretanto, os acordos de concessão para a exploração de recursos naturais não se restringiam apenas ao setor de petróleo e óleo, mas também se estendia a outros recursos minerais, como é o caso dos campos de concessão para a exploração de ouro em Gana e as minas de rubi em Burma⁹.

Foi a partir dos anos 1950, com as frequentes nacionalizações por parte dos países em desenvolvimento, que conceitos como o de soberania permanente sobre os recursos naturais (de conteúdo econômico, distintamente do conceito de soberania em sua acepção política) passa-

⁸ RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá Ribeiro. *Direito dos investimentos e o petróleo*. Op. cit., p. 469.

⁹ SORNARAJAH, M. Op. cit., p. 30-31.

ram a tomar as mesas de discussão. Nesse período já se emergiam debates terceiro mundistas, com a Conferência de Bandung, de 1955¹⁰, que tinha como propósitos a promoção da cooperação econômica e cultural de países africanos e asiáticos, reafirmando o direito dos povos à autodeterminação e à independência, em oposição ao neocolonialismo que se esfacelava na época. Caberia às nações do terceiro mundo, muitas delas recém-independentes, a liberdade para gerir seus sistemas políticos, bem como o direito de explorar livremente seus recursos. Também se pretendia, com mais ou menos razão, receber compensações pela exploração anterior à independência, acirrando a tensão com países centrais, exportadores de capital.

Quanto à soberania permanente sobre recursos naturais, preliminarmente, foi por intermédio dos trabalhos da Comissão para a Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais, de iniciativa da Comissão de Direitos Humanos da ONU, e da Resolução 626 (VII) da Assembleia Geral da ONU (AG), de 1952, que se abordou a contrariedade à internacionalização do controle dos recursos naturais. Além disso, a Resolução 1803 (XVII) da AG, de 1962, sobre a Soberania Permanente sobre Recursos Naturais, asseverou que a exploração, desenvolvimento e disposição de tais recursos, bem como a importação dos capitais estrangeiros necessários para tais fins, deveriam estar de acordo com as regras e condições que os povos e nações livremente

¹⁰ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional (com atenção especial aos Estados latino-americanos). *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, ano 21, n. 81 jan./mar. 1984, p. 214.

considerassem necessárias ou desejáveis relativamente à autorização, restrição ou proibição de tais atividades.

Nos casos em que fosse concedida essa autorização, o capital importado e respectivos rendimentos seriam regulados pelas condições da autorização, pela legislação nacional em vigor e pelo Direito Internacional. Os lucros obtidos seriam partilhados nas proporções livremente acordadas, em cada caso, entre os investidores e o Estado receptor, devendo tomar-se as devidas precauções para garantir que não fossem impostas quaisquer restrições à soberania do Estado em causa sobre as suas riquezas e recursos naturais. Ainda, firmou-se consenso quanto à autodeterminação na gestão dos recursos naturais e que em caso de expropriação, nacionalização ou requisição seria paga uma indenização de acordo com a lei do país expropriante e em conformidade com o Direito Internacional e, caso houvesse controvérsia, a jurisdição interna desse país deveria ser exaurida previamente, podendo os Estados resolver *a posteriori* o caso por meio da arbitragem ou outro meio pacífico de solução de controvérsias internacionais¹¹.

Na década de 1970 e com o predomínio numérico de países do Terceiro Mundo na AG, houve acirramento dos debates e as posições se antagonizaram. A comunidade internacional passou a empreender estudos para o que denominou Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Marcada pela divergência de interesses entre países em

¹¹ A Resolução 1803 não afasta os parâmetros do mercado e da restituição integral, mas ao não repetir a expressão consagrada da fórmula Hull (compensação pronta, adequada e efetiva), deixa espaço para a interpretação que agrega outros critérios de adequação (Cf. COSTA, José Augusto Fontoura. *Direito internacional do investimento estrangeiro*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 69).

desenvolvimento e desenvolvidos e entre Estados hospedeiros e empresas transnacionais, as discussões partiam do pressuposto de que “a presente ordem econômica estava em contradição com a efetiva promoção do desenvolvimento, sendo uma criação dos países industrializados que tendia a perpetuar as desigualdades”¹². Consoante à NOEI, os Estados em desenvolvimento deveriam consagrar todos os seus recursos à causa do desenvolvimento como prioritária, o que deveria mobilizar esforços da própria nação e de sua estrutura governante¹³. No âmbito dos investimentos estrangeiros, fazia-se alusão à Doutrina Calvo¹⁴, afirmando que o controle dos investimentos estrangeiros cabia aos Estados receptores, inclusive com a submissão à legislação e aos tribunais domésticos.

Ademais, após amplos debates entre os Estados membros da Organização, o tema da NOEI foi solidificado através de três resoluções provenientes da AG. São elas: (a) a Declaração para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional – Resolução 3.201(S-VI) da AG, de maio de 1974; (b) o Programa de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional – Resolução 3.202 (S-VI) da AG, de maio de 1974 e (c) a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados – Resolução 3.281 (XXIX) da AG, de dezembro de 1974.

¹² Ibid, p. 74.

¹³ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Op. cit., p. 89-90.

¹⁴ Criada pelo argentino Carlos Calvo, esta previa que os investidores estrangeiros deveriam seguir o direito do Estado receptor, em igualdade de condições aos nacionais, sem que houvesse privilégios. Por esse motivo, os estrangeiros deveriam renunciar à proteção diplomática de seu Estado e à utilização de tribunais estrangeiros e arbitrais.

A Declaração previa a determinação dos membros da ONU em instaurar uma NOEI fundada na equidade, igualdade soberana, interdependência, interesse comum e cooperação entre todos os Estados, independentemente de seus sistemas econômicos ou sociais. Além disso, sua finalidade era estabelecer que os Estados se propusessem a acabar com desigualdades e injustiças, de forma a eliminar as disparidades entre as nações desenvolvidas e em desenvolvimento, assegurando o crescimento econômico, a industrialização e o bem estar social a todos, de forma progressiva¹⁵.¹⁶ Ademais, o documento dispôs que a nova ordem econômica internacional deveria ser fundada em uma lista de vinte princípios relacionados à autonomia dos Estados em escolher seu próprio sistema econômico e social. Os Estados deteriam a soberania permanente sobre os recursos naturais e atividades econômicas, livres da coerção externa e haveria a participação equitativa nas relações econômicas internacionais, tudo isso podendo ser realizado através do Programa de Ação, definido na Resolução 3.202 da AG, que reitera os esforços para assegurar a aplicação da Declaração, dentre outras premissas. A Resolução estipulou, em seu parágrafo 3º, que a aplicação do princípio da nacionalização significava que cada Estado estaria autorizado a determinar por si mesmo o montante da possível compensação e o modo de pagamento, e quando houvesse algum litígio, este deveria ser resolvido de acordo com a legislação nacional de cada Estado¹⁷.

Quanto à Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, esta instituiu princípios que deveriam reger as rela-

¹⁵ MAGALHÃES, José Carlos de. Op. cit., p. 88.

¹⁶ Pontua-se que, tanto a delegação norte-americana, quanto a francesa frisam que o documento é meramente político e não representa uma unanimidade de opinião ou consenso entre os Estados-membros (Ibid, p.88).

¹⁷ CANÇADO TRINDADE, AntônioAugusto. Op. cit., p. 215.

ções econômicas ente as nações, como é o caso da igualdade soberana, bem como deveres econômicos dos países e a responsabilidade desses perante a comunidade internacional. Ademais, no que tange à expropriação, previu-se o pagamento de indenização adequada, em consonância com as leis domésticas e circunstâncias julgadas pertinentes pelo Estado, suprimindo qualquer referência ao Direito Internacional, logo, as circunstâncias que o Estado considerasse pertinentes seriam aquelas a serem tomadas em conta¹⁸.

Assim sendo, a ONU teve papel fundamental para a afirmação da Nova Ordem Econômica Internacional e para as discussões sobre a relação entre Estados e investidores estrangeiros por meio das Resoluções de sua AG. Foi por meio dos trabalhos empreendidos no seio da ONU que se delineou uma gama de princípios e fundamentos a serem seguidos pelos Estados, visando à garantia de seus direitos, como no que se refere às discussões frente à soberania permanente dos recursos naturais e os desafios da nova realidade econômica internacional, com a expansão das transnacionais. Também foram abordadas, nesse contexto de confrontação, as nacionalizações e expropriações, que nem sempre eram seguidas de compensações, porém eram reconhecidas como instrumento para o alcance do desenvolvimento¹⁹.

Os parâmetros da NOEI, porém, jamais foram efetivamente adotados na prática. Provocaram-se, porém, dois movimentos. Por um lado, houve a privatização da gestão da exploração de recursos no exterior, mediante uma profunda revisão das estruturas negociais, passando da exploração direta de recursos mediante concessões para modelos

¹⁸ COSTA, José Augusto Fontoura. Op. cit., p. 69.

¹⁹ SCHRIJVER, Nico. *Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 83.

de *joint ventures* com empresas estatais locais para oferta de serviços técnicos e de gestão, bem como a inclusão em cadeias internacionais de distribuição. Por outro, a internacionalização, consistente na saída dos Estados de origem dos investimentos da cena de proteção dos seus investidores para a estruturação de instituições internacionais capazes de levar eventuais disputas para fora tanto do Direito do país receptor, quanto do de origem. Neste sentido é que surgem tratados bilaterais de investimentos, a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos e o Centro Internacional para a Solução de Disputas em matéria de Investimentos. Nesta segunda vertente, organizações e organismos vinculados à ONU desempenharam papéis centrais.

2. Contribuições da ONU para o direito dos investimentos

Nesse contexto, também se desenvolvia o Direito Internacional dos Investimentos, que dispõe de direitos substantivos, através dos acordos de promoção e proteção de investimentos (APPRI), e procedimentais, por meio da arbitragem de investimentos ou mista, para assegurar os direitos do investidor em contrapartida às ações estatais imprevisíveis e prejudiciais a este. A principal finalidade desse ramo do direito é o alcance do equilíbrio na relação triangular entre os Estados (emissor e receptor de investimentos) e o investidor privado, norteadas primordialmente pela segurança jurídica internacional^{20, 21}.

²⁰ SCHNEUWLY, Anne Mirjam. *International investment law and its instruments: managing risks to investors and host states*. Fribourg, 2012.

²¹ UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *International investment agreements: key issues*. v. III. New York and Geneva: United Nations, 2005. p. 2.

Destaca-se que um dos desafios que paira até os dias de hoje é justamente o equilíbrio relacional entre Estados e investidores estrangeiros, pois em que pese os Estados vivenciarem uma era em que seus direitos encontram-se claramente institucionalizados e resguardados, os investidores estrangeiros também não podem ser reféns de ações, muitas vezes arbitrárias, desses sujeitos de Direito Internacional. Desse modo, além dos trabalhos da AG, outros organismos que fazem parte do sistema *onusiano* também contribuem para o fomento das relações entre esses atores e o debate de questões relacionadas, para que haja o convívio mais equilibrado possível e que todos os interesses sejam respeitados.

Destaca-se o papel da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL), órgão subsidiário da AG, instituído pela Resolução 2205 (XXI) da AG, com vistas a remover obstáculos ao comércio internacional e promover a harmonização e uniformização do Direito Comercial Internacional. Dentre as iniciativas desenvolvidas pela UNCITRAL encontram-se a elaboração de convenções internacionais, leis-modelo e regras de conduta.

Uma das principais ações da UNCITRAL foi a criação da Lei Modelo sobre Arbitragem Comercial Internacional, aprovada pela Resolução 40/72, de 1985, adotada pela 18ª sessão da AG. Esta recomendou que todos os Estados poderão levar em consideração a Lei Modelo, tendo em vista o desejo de uniformidade da lei sobre procedimentos arbitrais e as necessidades específicas da prática da arbitragem comercial internacional em seus ordenamentos domésticos²². Para o Direito dos Investimentos, a

²² Outro trabalho de destaque foi a Convenção sobre Reconhecimento e Execução de Laudos Arbitrais Estrangeiros, a Convenção de Nova Iorque de 1958.

Lei Modelo se mostra extremamente relevante, pois, caso este seja o desejo das partes, esta servirá como conjunto de regras aplicáveis à arbitragem internacional de investimentos. Diversos APPRIs já preveem tal normativa internacional como instrumento principal e, até mesmo, como alternativa à arbitragem do Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID)²³.

Ademais, salienta-se que, em 2013, foram aprovadas as Regras de Transparência da UNCITRAL em arbitragens investidor-Estado, que entraram em vigor em 1º de abril de 2014. Trata-se de regras cogentes automaticamente incluídas nas regras de arbitragem da UNCITRAL para tratados em matéria de investimento assinados depois de abril de 2014. Sua importância reside principalmente na publicidade das arbitragens mistas, pois até a criação dessas regras, as controvérsias que fossem realizadas conforme as regras da UNCITRAL não eram tornadas públicas, “sequer no nível mais básico, isto é, o de deixar o público saber da existência da controvérsia que estabelece obrigações como acesso à informação e documentos concernentes às disputas e a participação de *amicus curiae*”^{24, 25}.

Outra iniciativa bastante relevante foi a criação do Grupo Banco Mundial. Trata-se de agência especializada autônoma ligada à ONU, composta por 5 instituições: (a)

²³ Dentre alguns casos relevantes de arbitragem de investimentos em foi aplicada a Lei Modelo, destacam-se, no contexto do NAFTA: *Ethyl Corporation vs Canadá* e *S. D. Myers vs Canadá*.

²⁴ SCHLEE, Paula. Transparência em arbitragens internacionais investidor-estado. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, ano 3, n. 5, março 2015, p. 106.

²⁵ Ainda sobre o tema, o artigo 1 (9) prevê expressamente a possibilidade de que as Regras de Transparência sejam utilizadas em arbitragens investidor-Estados conduzidas de acordo com outras regras institucionais, que não as da UNCITRAL, ou em arbitragens *ad-hoc*. Cf. *Ibid*.

Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD); (b) Associação Internacional de Desenvolvimento (AID); (c) Sociedade Financeira Internacional (SFI); (d) Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e (e) Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimentos (ICSID)²⁶.

As instituições que mais se relacionam com o Direito Internacional dos Investimentos são a MIGA e o ICSID. A primeira delas trata-se da Agência Multilateral de Garantia para Investimentos, organização internacional criada pela Convenção de Seul de 1985, e que possui personalidade jurídica de Direito Internacional própria, sendo parte do Grupo Banco Mundial. Foi gestada nos anos 1980, por iniciativa de A. W. Clause, Presidente do Banco Mundial à época, com a intenção de incentivar, proteger e fomentar o ingresso dos países em desenvolvimento nessa seara de discussões. Tem por escopo a concessão de garantias contra o risco político que paira sobre o investidor estrangeiro, particularmente em regiões de menor desenvolvimento e mais instáveis e assistência técnica e auxílio na mediação de controvérsias.

O processo de seguros na MIGA funciona da seguinte maneira: os seguros são realizados em favor dos investidores, os quais não podem ser nacionais do Estado receptor. Entretanto, admite-se a derrogação dessa normativa para pessoas físicas residentes e empresas incorporadas no território do Estado hospedeiro, sendo necessária votação dos Estados membros da MIGA²⁷. Ademais, existe

²⁶ Optou-se pela utilização da sigla em inglês para *The International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)*.

²⁷ Essa prerrogativa só poderá ocorrer caso haja efetivo trânsito de ativos, conforme previsto no artigo 13 da Convenção de Seul.

também a possibilidade uma empresa pública alcançar a garantia, caso comprove que opera comercialmente.

Dentre os riscos cobertos pela MIGA, estão: (a) as restrições à movimentação de capitais para remessa de lucros ou repatriação de capitais; (b) a expropriação e as medidas de efeito equivalente, excetuadas as medidas não-discriminatórias; (c) a quebra de contrato; e (d) em caso de guerras e distúrbios civis²⁸.

Quanto aos padrões de proteção previstos pela MIGA, encontram-se o tratamento justo e equitativo, além de previsões contra a expropriação e instabilidades políticas. Ademais, segundo o artigo 23 da Convenção de Seul, a agência incentiva a busca por soluções pacíficas de controvérsias, de forma a buscar uma resolução amigável entre os membros.

Ressalta-se que os serviços prestados pela MIGA nos países em desenvolvimento a colocam em posição de destaque. Em 2014, a MIGA emitiu um total de US\$ 3,2 bilhões em garantias para projetos nos países em desenvolvimento, ao passo que seu montante bruto em risco se elevou a US\$ 12,4 bilhões²⁹. Dentre os projetos de garantia da Agência, destacam-se aqueles de geração e distribuição de energia elétrica, de energia eólica, apoio a exportadores, obras de infraestrutura, dentre outros.

A segunda instituição ligada ao Grupo Banco Mundial que interessa ao estudo do Direito dos Investimentos é o Centro Internacional para a Solução de Disputas sobre Investimentos (ICSID), também uma Organização com personalidade própria e participante do Grupo Banco

²⁸ COSTA, José Augusto Fontoura. Op. cit., p. 92-93.

²⁹ AGÊNCIA MULTILATERAL DE GARANTIA DE INVESTIMENTOS (MIGA). *Relatório Anual 2014: Segurando Investimentos, Garantindo Oportunidades*. Grupo Banco Mundial, 2014.

Mundial. Sua criação é marcada pela fricção entre exportadores de capital, que procuram proteger seus investidores no exterior, e países receptores de investimentos, os quais tentam impulsionar seu desenvolvimento econômico pela atração de capitais estrangeiros, mesmo que com algum sacrifício de suas capacidades regulatórias e de implementação de políticas públicas³⁰.

Concebido pela Convenção de Washington de 1965, o ICSID trata-se de um centro que oferece estrutura física e administrativa para facilitar o processamento de mediações e arbitragens, bem como instrumentos que regulam adequadamente o procedimento arbitral e uma lista não vinculante de árbitros e conciliadores indicados pelos Estados membros³¹. Ademais, permite o acesso mesmo a países não signatários e a seus investidores por meio de um instrumento denominado Mecanismo Complementar, desde que ambas as partes escolham se submeter a ele.

Para que o litígio seja submetido ao Centro, além da *rationae materiae* e a *rationae personae*, deve haver o consentimento por escrito das partes, ato pelo qual o sujeito, Estado ou investidor, manifesta expressamente sua autorização para a instauração da arbitragem mista. Este pode estar previsto tanto em um contrato que possua cláusula arbitral ou mesmo no compromisso arbitral ou *compromis*, além da legislação nacional dos Estados que consintam com a jurisdição do ICSID, e nos acordos de promoção e proteção recíproca de investimentos (APPRI), con-

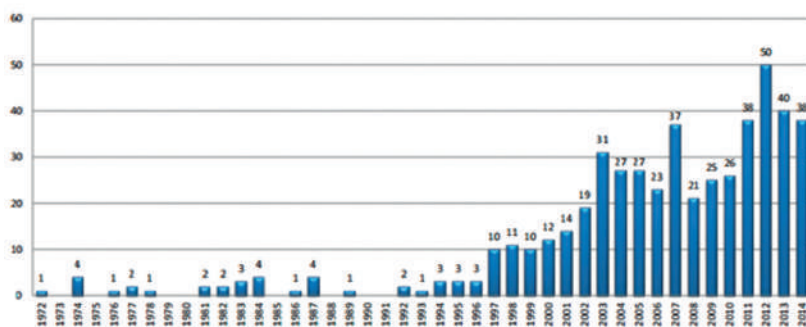
³⁰ RAMINA, Larissa. *Direito internacional dos investimentos: solução de controvérsias entre Estados e empresas transnacionais*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 31.

³¹ Dessa forma, entende-se que, de acordo com o artigo 25 da Convenção de Washington, a competência do ICSID se dá em razão da matéria, da pessoa e da vontade.

substanciados mais frequentemente em sua modalidade bilateral, os tratados bilaterais de investimentos (TBIs) (CRAWFORD, 2012, p.741). Embora a jurisdição esteja estabelecida na própria Convenção de Washington, esse consentimento é manifestação clara da autonomia da vontade das partes e, portanto, absolutamente indispensável à instalação da arbitragem.

Conforme se observa por dados do próprio ICSID, a utilização do Centro para a resolução de litígios pela arbitragem de investimentos progrediu de forma considerável, o que o torna a jurisdição mais comumente utilizada. Destaca-se que, de 1972 até 1991 o ICSID contava apenas com 26 casos registrados, porém, a partir do final da década de 1990, o número de casos ampliou-se. No ano 2000, o ICSID contava com 12 casos, em 2005, registrou-se 27 casos, em 2007, computou-se 37 casos, em 2012, existiam 50 casos e, por fim, em 2014, calculou-se 38 casos³². (Gráfico 1)

Gráfico 1³³



³² INTERNATIONAL CENTRE FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTES. *The ICSID Caseload –Statistics (Issue 2015.1)*, 2015.

³³ Ibid.

Assim sendo, constata-se o sucesso do mecanismo de arbitragem ICSID perante a comunidade internacional. Dentre os pontos positivos que fazem com que haja predileção por seu sistema cita-se a exclusividade do sistema, pois a partir do consentimento à arbitragem ICSID, afasta-se qualquer outro meio jurisdicional, a deslocalização do processo arbitral e dos meios de anulação da decisão, pois somente é apto para anular a sentença arbitral comitê *ad hoc* designado pelo ICSID e o reconhecimento automático das decisões do ICSID, sem a necessidade de *exequatur*, sendo estas de cumprimento obrigatório, independente de revisão.

O Banco Mundial também desenvolveu mecanismos de *soft law*, como as Diretrizes para o Tratamento do Investimento Direto de 1992. Estas foram desenvolvidas pelos departamentos jurídicos do Banco Mundial e da MIGA e, conforme estabelecido em seu preâmbulo, não se trata de padrões definitivos, mas sim de uma etapa importante para a evolução de padrões internacionais genericamente aceitáveis, e que não substituem os tratados bilaterais de investimento. Apesar de não possuírem efeitos vinculantes, essas diretrizes tratam de diversos pontos comuns a todos os APPRIs, dentre elas a admissão de investimentos, ou seja, seu pré-estabelecimento, os padrões de tratamento, a repatriação de capitais e remessa de lucros, a expropriação e os padrões de compensação.

Tem-se que sua configuração é mais liberal, englobando diversos tipos de atividades e ativos cobertos como investimentos, com recomendações sobre padrões de tratamento mais favoráveis e sobre a livre e pronta transferência de capitais (em moeda conversível). Dispõe também sobre a expropriação total ou parcial, direta ou indireta (medidas de efeito equivalente) e sobre os padrões de compensação pronta, adequada e efetiva. Por fim, conclui-se que, apesar de se

tratarem de provisões que incentivam o delineamento dos padrões de proteção dos APPRIs, estas diretrizes não se tornaram um instrumento efetivamente influente, não chegando a servir como modelo ou referência para interpretação, porém, sua criação ainda demonstra o empenho da comunidade internacional para regulamentar o assunto³⁴.

Por fim, destaca-se a concepção do Código de Condutas da ONU para Empresas Transnacionais, projeto que vem sendo debatido desde a década de 1970, com a Comissão da ONU sobre Empresas Transnacionais. Também *soft law*, esse código desenvolveu-se tanto por desejo das empresas, que almejavam regras mais estáveis no âmbito internacional (inclusive, havendo estudos preliminares realizados pela Câmara de Comércio Internacional), quanto países em desenvolvimento, por pressão do G-77. Na formação desse instrumento os pontos de convergência entre as duas partes participantes giravam em torno do “direito dos Estados em controlar a entrada e o estabelecimento das transnacionais em seus territórios, inclusive sobre a proibição ou imitação de sua presença em determinados setores da economia”³⁵.

Ademais, as divergências pairavam no que se refere ao desejo dos países desenvolvidos exportadores de capital de que o instrumento previsse referência expressa aos padrões mínimos de tratamento das empresas, o que o G-77 se opunha, pois entendia que só deveria haver referência às obrigações derivadas dos tratados, convenções, acordos ou outros instrumentos que indicassem o consentimento expresso dos Estados, e na inclusão do tratamento nacional

³⁴ COSTA, José Augusto Fontoura. Op. cit., p. 96.

³⁵ RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá Ribeiro. *As empresas transnacionais e os novos paradigmas do comércio internacional*. Op. cit., p. 479.

(ambos o consentiam em admitir somente quando baseadas na ordem pública e na segurança nacional), tratamento da nação mais favorecida (sendo este admitido pelos Estados desenvolvidos exportadores de capital como possibilidade, a critério da nação receptora de investimentos) e tratamento justo e equitativo. Foi incentivado também o direito de indenização por expropriações, de acordo com os princípios do Direito Internacional e a fórmula Hull.

Entretanto, vale ressaltar que este código de conduta não foi aprovado, principalmente, pela mudança gradual do interesse tanto dos países desenvolvidos, quanto em desenvolvimento devido às circunstâncias em nível macroeconômico e político. Os tratados de investimentos já se consolidaram como o mais popular padrão de proteção de tratamento de investidores estrangeiros, expandindo-se não só em proteção, mas também em liberalização, como no caso das previsões de tratamento nacional e o pré-estabelecimento do investimento. Segundo Karl Sauvant, a ascensão dos TBIs promoveu uma diminuição do interesse das nações desenvolvidas por constituir o Código como mandatário para a proteção de seus investidores, pois não previa orientações para as firmas, nem solução de controvérsias que resguardasse sua proteção³⁶. Ademais, o interesse dos países em desenvolvimento também havia mudado, pois passaram não mais a criticar ferrenhamente as transnacionais, passando agora a visara atração destas em seu território como forma de incentivo par ao crescimento e desenvolvimento econômico. Assim, o regime de

³⁶ SAUVANT, Karl. The Negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations. *Journal of World Investment & Trade*, n. 16, 2015, p. 56.

investimentos marcado pelos APPRIs e pela arbitragem de investimentos fez com que, apesar da iniciativa da ONU ser bem intencionada, ficasse para trás.

Nesse sentido, expostas as iniciativas realizadas no seio da ONU, por meio de sua AG, suas agências especializadas e por suas Comissões, que de alguma maneira ascenderam o debate concernente ao Direito Internacional dos Investimentos, passa-se para a análise se a ONU, de fato, vem influenciado muito a criação e as feições do atual Direito internacional de promoção e proteção dos investimentos estrangeiros.

Conclusão

A ONU esteve presente em momentos importantes no que concerne à evolução de alguns temas referentes ao Direito Internacional dos Investimentos. Desde a década de 1950 até os dias de hoje, tanto os membros desenvolvidos quanto em desenvolvimento se envolveram nas discussões, cada qual com seu posicionamento bem definido.

Sabe-se que, de acordo com o preâmbulo da Carta de São Francisco, o objetivo primordial da ONU é o alcance da paz internacional. Entretanto, esse fim não se restringe apenas à estabilidade no que tange à “ausência de guerras”, mas também se expande para o alcance de um ambiente econômico pacífico e estável para o melhor desenvolvimento da relação entre os povos.

Ocorre que cada país ou grupo de países possui interesses que melhor lhes convêm para se atingir tal finalidade, o que resulta em uma pluralidade de opiniões e vários embates. A AG, órgão composto pela totalidade de membros da ONU (todos com direito de voto), tem se tornado

o palco multilateral mais popular para essas discussões. A ela são levadas conjuntamente pelos países abordagens com relação direta com o Direito dos Investimentos, e o que se notou foi o empenho de seus membros, mesmo que com ferrenho apego a seus interesses e concepções político-econômicas, para que se alcançasse um maior equilíbrio relacional entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, e entre investidores e Estados receptores.

A utilização deste espaço, portanto, serve como centro de harmonização de posições para a união de consensos, os quais resultam nas Resoluções existentes. Apesar das resoluções não possuírem força vinculante, é certo que, mesmo assim, essas podem tornar-se importantes indicativos da existência de costume internacional e da prática declarada dos Estados sobre as matérias nelas tratadas, identificando um caráter pragmático da nova ordem internacional, como é o caso da Resolução sobre a Soberania Permanente sobre Recursos Naturais e a Resolução que cria a Lei Modelo da UNCITRAL.

Apesar de alguns insucessos, referentes às normas de *soft law* desenvolvidas, iniciativas de certo bastante significativas continuam dando frutos. A MIGA e o ICSID, vinculados ao Grupo Banco Mundial, que por sua vez trata-se de agência especializada da ONU, visam auxiliar, sobretudo, os investidores com mecanismos de seguro contra riscos políticos e jurídicos através da arbitragem de investimentos. Esses têm registrado um crescimento em sua utilização, o que revela o interesse dos Estados e maior confiabilidade nesses mecanismos, o que implica que o propósito principal para o qual foram criados, a busca de maior segurança jurídica para os investidores, tem sido alcançada.

Mais especificamente quanto à criação do ICSID, esta representa “um marco nos esforços de varias organizações internacionais para alcançar certo grau de harmonia na área do direito do desenvolvimento econômico internacional, marcado por manifesta desunião”³⁷. Logo, o que também se pode perceber é que, apesar do grau de desunião marcado por interesses distintos na seara internacional, há um sucesso concreto promovido pela ONU, através dos organismos de sua agência especializada. O fato de o ICSID se tornar o meio preferido para a solução de controvérsias internacionais sobre investimentos e, mais, popularizar a arbitragem de investimentos entre os Estados, afirma a sua legitimidade e a confiança da comunidade internacional em seus mecanismos.

Ademais, o estudo empreendido pela Comissão da ONU sobre empresas transnacionais, que resultou no Código de Conduta da ONU para Empresas Transnacionais, mesmo não tendo sido aprovado, revela o tratamento direto de conceitos como tratamento nacional, nação mais favorecida, expropriação e indenização, temas recorrentes nos tratados de investimento. O interesse da Organização por esses temas e, mais, por normatizá-los, mostra que a Organização apresenta o intuito de unificar os padrões de tratamento, para que não continuem fragmentados em milhares de tratados bilaterais ou regionais.

Assim sendo, conclui-se que a ONU tem colaborado para a discussão do tema da promoção e proteção do investimento estrangeiro, particularmente nas dimensões política e econômica em seus diversos órgãos, organismos e organizações. Contanto, influenciam sobremaneira

³⁷ RAMINA, Larissa. Op. cit., p. 31.

as feições dos instrumentos jurídicos existentes, mesmo aqueles postos fora de sua estrutura, como os APPRIIs. Deste modo, fortalece seus princípios e objetivos, facilitando a paz mundial mediante o fortalecimento de relações de interdependência e do fomento à prosperidade, tão importante à manutenção da estabilidade política.

Referências

AGÊNCIA MULTILATERAL DE GARANTIA DE INVESTIMENTOS (MIGA). *Relatório Anual 2014: Segurando Investimentos, Garantindo Oportunidades*. Grupo Banco Mundial, 2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional (com atenção especial aos Estados latino-americanos). *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal*, ano 21, n. 81, p. 213-232, jan./mar. 1984.

CRAWFORD, James. *Browlie's principles of public international law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

COSTA, José Augusto Fontoura. *Direito internacional do investimento estrangeiro*. Curitiba: Juruá, 2010.

INTERNATIONAL CENTRE FOR SETTLEMENT OF INVESTMENT DISPUTES. *The ICSID Caseload –Statistics (Issue 2015.1)*, 2015.

MACHADO, Jónatas E. M. *Direito internacional: do paradigma clássico ao pós-11 de setembro*. Coimbra: Coimbra, 2006.

MAGALHÃES, José Carlos de. *Direito econômico internacional: tendências e perspectivas*. Curitiba: Juruá, 2012.

RAMINA, Larissa. *Direito internacional dos investimentos: solução de controvérsias entre Estados e empresas transnacionais*. Curitiba: Juruá, 2009.

RIBEIRO, Manuel de Almeida; FERRO, Mónica. *A organização das nações unidas: as organizações internacionais, a organização das nações unidas, os poderes das organizações internacionais, história das nações unidas, a avaliação da eficácia do sistema*. Lisboa: Almedina, 2004.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá Ribeiro. As empresas transnacionais e os novos paradigmas do comércio internacional. In: DIREITO, Carlos Alberto Menezes; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Orgs). *Novas perspectivas do direito internacional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Celso D. de Albuquerque Mello*. Rio de Janeiro: Renovar. p. 455-492, 2008.

_____. Direito dos investimentos e o petróleo. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, v. 1, 37 p., 2010.

SAUVANT, Karl. The Negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations. *Journal of World Investment & Trade*, n. 16, p. 11-87, 2015.

SCHNEUWLY, Anne Mirjam. *International investment law and its instruments: managing risks to investors and host states*. Fribourg, 2012.

SCHLEE, Paula. Transparência em arbitragens internacionais investidor-estado. *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão*, ano 3, n. 5, p. 95 – 113, março 2015.

SCHRIJVER, Nico. *Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SORNARAJAH, M. *The International Law on Foreign Investment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *International investment agreements: key issues*. v. III. New York and Geneva: United Nations, 2005.

ZIEGLER, Andreas R.; GRATTON, Louis-Philippe. Investment assurance. In: MUCHLINSKI, Peter; ORTINO, Federico; SCHREUER, Christoph. (Orgs). *The oxford handbook of international investment law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Mercocidades, Acordos Regionais e a ONU

Eduardo Biacchi Gomes*
Juliana Ferreira Montenegro**

Introdução

Em um mundo globalizado, em que o comércio internacional é a base econômica dos países, qualquer vantagem competitiva, qualquer diferencial pode significar importantes ganhos para os Estados em âmbito internacional. Diante deste cenário, marcado pela forte interdependência entre os Estados, o presente trabalho buscou analisar a importância do processo de integração para a América Latina, bem como a evolução deste processo, o entendimento da integração e análise de aspectos práticos deste processo, como é o caso das Mercocidades.

Com o intuito de analisar a atuação das Mercocidades e dos governos subnacionais em âmbito internacional, o capítulo tem por objetivo compreender a evolução do

* Pós-doutor em Estudos Culturais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com estudos realizados na Universidade de Barcelona. Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil), da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e da Uninter. Curitiba – Paraná – Brasil.

** Doutoranda em Gestão Urbana - Linha de Pesquisa de Políticas Públicas na Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. Mestre em Direito e Sustentabilidade pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCPR. Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. Professora da PUCPR e da Faculdade Dom Bosco. Advogada (OAB-PR). Coordenadora do Curso de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais e Direitos Humanos (PUCPR). Colaboradora em projetos de pesquisa e extensão (NEADI). Autora de livros e artigos.

processo de integração na América Latina e a atuação efetiva da Organização das Nações Unidas (ONU). A análise foi dividida em quatro partes que transportam o leitor da evolução histórica até o viés prático do processo de integração no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O tema em questão é de suma importância, pois traz ao debate importantes modificações que vêm ocorrendo no cenário internacional, principalmente na realidade local do Cone Sul. Outro fator importante são as ações realizadas pela Rede de Mercocidades, que muitas vezes carecem de legalização, mas detêm um papel importante no fortalecimento da integração local. Esta cooperação descentralizada é uma realidade que os Estados-partes necessitam enfrentar ainda mais, pois houve o reconhecimento da Rede Mundial Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), pela ONU, em parceria com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat).

Com vista a desenvolver o tema proposto, efetuou-se uma análise da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), como organismo fomentador dos processos de integração, bem como de alguns blocos econômicos relevantes dentro da América Latina. Assim, em um primeiro momento, será analisado a evolução das ideias de integração, desde a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e até o MERCOSUL.

Parte-se de uma concepção histórica, pois nos dá a dimensão da importância do processo de integração para os Estados-partes, como forma de desenvolvimento dos Estados envolvidos. E, posteriormente, com a criação do MERCOSUL por meio do Tratado de Assunção, em 1991, surge um novo horizonte para o desenvolvimento local.

Muito embora o processo de integração no MERCOSUL ainda não esteja completo, ou seja, ainda está em evolução, ajustando a legislação à realidade local, tem-se um bloco que apresenta inúmeras perspectivas de crescimento para os Estados, uma estrutura complexa com órgãos com capacidade decisória e de natureza intergovernamental.

Por força do Tratado que instituiu o MERCOSUL e os protocolos subsequentes, que dão ao bloco a gradualidade, a flexibilidade e o equilíbrio necessário para o desenvolvimento das suas estruturas, surge a Rede de Mercocidades, como forma de atender um clamor dos governos locais de maior participação no processo integracionista.

Com a atuação da Rede, vem se estabelecendo diversos acordos entre os governos locais e ampliando os objetivos da integração para o campo social e político. Por meio da Rede de Mercocidades, tem-se a aproximação da sociedade na seara internacional, estabelecendo uma cooperação horizontal entre as cidades. Esta cooperação horizontal decorre da divisão de responsabilidades entre os membros da rede, estabelecendo igualdade de condições para todas as cidades, opondo-se à organização hierarquizada.

Em face de atuação das Mercocidades, traz a lume a questão da legitimidade da atuação dos atores subnacionais em âmbito internacional. O Brasil, assim como grande parte dos demais Estados-partes do MERCOSUL, enfrenta limitações no tocante à legitimidade dos governos estaduais e municipais.

Frente a estes novos horizontes e a nova realidade do MERCOSUL, busca-se entender como Estados Federados, províncias, departamentos e municípios podem se inserir neste novo processo e também qual seria o procedimento

viável para legitimar os atores subnacionais frente ao processo de integração regional.

Cumprir destacar, finalmente, que muito embora o MERCOSUL seja um acordo regional, criado sob a égide de se buscar uma melhor inserção no mundo globalizado e, conseqüentemente, buscar o desenvolvimento das economias dos parceiros, indubitavelmente que o bloco econômico – ao aproximar politicamente Brasil e Argentina, serviu como um elemento positivo para eliminar possíveis conflitos no subcontinente.

1. Antecedentes Históricos

A integração regional na América Latina está arraigada na história dos países envolvidos. Desde os ideais de Simón Bolívar (1783-1830), como base de inspiração para a consolidação futura de um bloco econômico, surge na América Latina uma possibilidade de combater a realidade fragmentada e frágil dos Estados da região.

Com o objetivo de reestabelecer a unidade na América do Sul¹, Bolívar procurava incentivar a união dos Estados. Inspirados nestas finalidades, foram assinados diversos acordos para concretização da aspiração de Bolívar. A motivação política inicial, presente nos discursos de Bolívar, com o tempo, converteram-se na necessidade de agregação econômica com vista a fortalecer as economias locais.

Com a criação da CEPAL em 1948, pela ONU, o cenário de integração no cone sul ganha grande impulso. Sob seus auspícios, o projeto de integração na América Latina passa a ser um instrumento para o desenvolvimento local².

¹ GUERRA, Sidney. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 331.

² O'CAMPO, Raul Granillo. *Direito Internacional Público da Integração*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 435.

A CEPAL defendia que para o desenvolvimento do modelo de integração na América Latina era necessário abandonar gradativamente as proteções comerciais e adotar a concepção de integração baseado no Regionalismo Aberto, o que possibilitaria uma maior integração econômica regional e aumentaria, assim, o nível de inserção internacional dos países envolvidos no processo de integração³. Destarte, segundo a definição desenhada pela Comissão, o “regionalismo aberto” representa:

[...]fazer da integração um alicerce que favoreça uma economia internacional mais aberta e transparente, em vez de ela se converter num obstáculo que a impeça com isso restringindo as opções ao âmbito dos países da América Latina e Caribe. Isso significa que os acordos de integração devem tender a eliminar as barreiras aplicáveis à maior parte do comércio de produtos e serviços entre os signatários, no contexto de suas políticas de liberalização em relação a terceiros, ao mesmo tempo em que é favorecida a adesão de novos membros aos acordos^{4,5}.

³ CORAZZA, Gentil. O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, v. 27, n. 1, mai-2006, p. 145. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/viewFile/2114/2496>>.

⁴ Cf. “[...] es hacer de la integración un cimiento que favorezca una economía internacional más abierta y transparente, en vez de convertirse en un obstáculo que lo impida, limitando así las opciones al alcance de los países de América Latina y el Caribe. Ello significa que los acuerdos de integración deberían tender a eliminar las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros, al tiempo que se favorece la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos”. Item 22. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>. (tradução livre)

⁵ COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La Integración Económica al Servicio de La Transformación Productiva Con Equidad*. Santiago de Chile, 1994. p. 945. Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>>.

Em face do cenário internacional e da necessidade de desenvolvimento econômico, os Estados da América Latina buscaram, através do processo integracionista, alcançar a meta da industrialização bem como a eficiência econômica.

Num primeiro momento, este movimento em busca de uma estruturação da América Latina nos mesmos moldes da Comunidade Econômica Europeia (CEE) (atual União Europeia) não agradou os Estados Americanos e tampouco o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês). Todavia, com ascensão de Fidel Castro ao poder em Cuba, muda o rumo da história e os Estados Unidos passam a apoiar a formação do Mercado Comum Centro-Americano⁶.

Assim, em 1960, a América Latina vivencia uma importante experiência de integração. Através do Tratado de Montevideo, ganha forma a ALALC. Por meio deste projeto de implicações econômicas, os países buscavam uma maior integração e redução de tarifas, objetivando, após um prazo determinado de doze anos, a formação de uma área de livre comércio.

Devido às inúmeras dificuldades enfrentadas e ao engessamento estabelecido pelo próprio tratado da ALALC, o projeto de integração não viu prosperar as suas ideias ambiciosas. Assim, este processo teve o seu fim na década de 80 em função do nacionalismo imperante na época, conforme afirma Ocampo⁷.

Por conseguinte, reunidos os problemas locais enfrentados pelos Estados e a diferença do grau de desenvolvimento entre os envolvidos no processo de integração da

⁶ OCAMPO, Raul Granillo. Op. cit., p. 365.

⁷ Ibid, p. 365.

ALALC, os objetivos até então estipulados tornam-se de difícil concretização. Somaram-se a isso as sucessivas tensões internacionais, deflagradas pelas crises do petróleo. Toda esta instabilidade internacional refletiu diretamente na América Latina, que se viu obrigada a buscar uma nova forma para enfrentar a crise, substituindo o projeto integracionista vigente por outro mais flexível.

Surge então, em agosto de 1980, por força da assinatura do segundo Tratado de Montevideo, a ALADI. Este novo tratado representou a continuidade do processo de integração, visando o desenvolvimento econômico e social, harmônico e equilibrado dos países da América Latina⁸.

A ALADI foi concebida como uma alternativa possível de fortalecimento dos vínculos comerciais e políticos locais. Através do seu instrumento constitutivo, fica evidente que a ALADI reitera os interesses em cooperar para o desenvolvimento dos Estados com menor desenvolvimento econômico. Esta nova formação pauta a sua estrutura em mecanismos de integração mais flexíveis, como a possibilidade de estabelecimento de acordos bilaterais e multilaterais e assim concretizar o desenvolvimento de cooperação efetiva, conforme estabelecido no artigo 20 do Tratado.

Fundamentado no Tratado de Montevideo, de 1980 (TM80), e nos mecanismos propostos pelo tratado, surgem três formas principais de integração: preferência tarifária regional, Acordos de Alcance Regional e Acordos de Alcance Parcial. Dentre as possibilidades descritas, o presente trabalho busca aprofundar os estudos na formação de agrupamento sub-regional, calcado na possibilidade do

⁸ AL ALMEIDA, Paulo Roberto de. *MERCOSUL: fundamentos e perspectivas*. 2. ed. São Paulo: Ltr, 1998. p. 78.

estabelecimento de acordos de alcance regional. Assim, conforme fundamentação legal disposta nos artigos 18 e seguintes do Tratado da ALADI, considera-se como agrupamentos sub-regionais aqueles formados somente por países que são membros da ALADI.

Como resultado desta possibilidade, surge, então, através do Acordo de Complementação Econômica 18 (AAP.CE 18), o MERCOSUL. Este acordo tem como objetivo facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento de um mercado comum a constituir-se em conformidade com o Tratado de Assunção. Este objetivo se concretizou com a assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991, que estabeleceu a criação do MERCOSUL.

O MERCOSUL surge, então, com um acordo de natureza jurídica intergovernamental, regido por normas de Direito Internacional Público⁹. Tal acordo estabelece como principais instrumentos um programa de liberação comercial, com reduções tarifárias progressivas; a coordenação de políticas macroeconômicas; o estabelecimento de uma tarifa externa comum, buscando o incentivo e a competitividade externa dos países signatários.

2. MERCOSUL

O MERCOSUL é um bloco econômico com objetivos políticos e sociais descritos em seu tratado constitutivo. Inicialmente, formado por quatro Estados-parte da ALADI: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, tendo a Venezuela adentrado posteriormente.

Interessante, no que diz respeito ao aspecto histórico de criação do MERCOSUL, foi a aproximação política entre

⁹ GOMES, Eduardo Biacchi. *Manual de Direito da Integração Regional*. Curitiba: Juruá, 2010.

a Argentina e o Brasil, que antes disputavam a hegemonia no subcontinente. Com o término dos períodos ditatoriais em ambos os países, Raúl Alfonsín e José Sarney (1986), buscaram a devida aproximação política, de forma a atender aos objetivos estabelecidos na própria Carta das Nações Unidas, 1945, referentes a elaboração de acordos regionais, com vistas a buscar a paz mundial e também a adoção de políticas voltadas a aumentar os níveis econômicos e sociais dos países (artigos 52 e 55 da Carta das Nações Unidas).

Dentro da referida análise do MERCOSUL ele possui cinco Estados Associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru que mantem acordos de livre comércio, podendo eventualmente participar das reuniões de órgãos do MERCOSUL, porém não possuem direito a voto. Importa salientar que o bloco está aberto a adesão de novos membros da ALADI, desde que os Estados interessados celebrem acordos de livre comércio com o bloco e que venham a aderir ao Protocolo de Ushuaia, o qual reforça o compromisso democrático no bloco¹⁰.

Uma das principais vantagens observadas no processo de integração comercial está calcada nos incentivos e ganhos em face da especialização da produção, que obtém ganhos graças a intensificação do comércio e da reciprocidade, gerando vantagens comparativas em determinados setores¹¹.

Assim, dentro do processo de integração regional, o MERCOSUL encontra-se no estágio de Mercado Comum, o que corresponde a existência de uma área de livre circulação de fatores de produção, incluindo bens, serviços,

¹⁰ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. Bahia: Jus Podivm, 2012.

¹¹ DAVID, Maria Beatriz de Albuquerque; NONNENBERG, Marcelo José Braga. *MERCOSUL: Integração Regional e o Comércio de Produtos Agrícolas*. Textos para Discussão 494, IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

capitais e mão-de-obra. Dentro desta etapa, inclui-se também a existência de liberdade de concorrência e harmonização das políticas nos mais diversos campos, como o econômico, comercial, aduaneiro, etc¹².

No que tange ao desenvolvimento do MERCOSUL, destaca-se a utilização do princípio da flexibilidade. Segundo este, é possível identificar momentos de avanço e momentos em que o bloco fica estagnado. Isso ocorre porque, para o MERCOSUL, o que vale é o interesse dos Estados. Logo, se é interessante economicamente para os Estados, o MERCOSUL segue se desenvolvendo, caso a economia mundial esteja em crise, o bloco também sofre tais reflexos.

Seguindo a dinâmica do processo de integração, houve a necessidade de adaptar a estrutura do MERCOSUL às mudanças ocorridas internamente no Bloco. Sendo assim, os Estados assinaram diversos acordos e protocolos objetivando desenvolver o bloco e os debates em torno da integração regional sob todas as vertentes. Com efeito, várias temáticas e vários atores sociais e políticos acabaram por incorporar formalmente ao bloco, ampliando a agenda do MERCOSUL, estabelecendo, assim, uma integração regional mais abrangente¹³.

Em 1995, com a realização do seminário “MERCOSUL: Oportunidades e Desafios para as Cidades” foram assinados a Declaração de Assunção e, no mesmo ano, o Compromisso de Porto Alegre. Sob a égide destes documentos, as cidades

¹² ACCIOLY, Elizabeth. *MERCOSUL & União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

¹³ BRASIL. PALÁCIO DO PLANALTO. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL. Foz do Iguaçu: 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/publicacoes-1/revista-fccr>>.

manifestaram seu intento de atuarem como protagonistas diretas no processo de integração do MERCOSUL, como forma de criar uma maior proximidade entre os países vizinhos e ampliação dos acordos de cooperação, bem como a ampliação do intercâmbio de boas práticas entre as cidades.

Como resultado, foram criadas as Mercocidades, com o objetivo de criar mecanismos de comunicação em rede e impulsionar a cooperação intermunicipal de modo horizontal.

3. Rede de Mercocidades: observância da democracia

As Mercocidades tiveram os seus marcos iniciais através da assinatura da Declaração de Assunção, em 1995, e, posteriormente, foi assinado o Compromisso de Porto Alegre. E, finalmente, em novembro de 1995, foi celebrado a I Cume da Rede em Assunção, resultando na assinatura da Ata de Fundação da Mercocidades pelos prefeitos das cidades participantes¹⁴. Estes documentos atestaram o interesse das cidades participarem de forma direta como protagonistas do processo de integração regional.

Em um primeiro momento, as Mercocidades foram criadas objetivando instituir um espaço comum fortalecendo a atuação das cidades no processo de integração. Com o desenvolvimento da Rede, a ideia inicial foi ampliada e a Rede de Mercocidades passou a ser mais um instrumento para reduzir as desigualdades sociais fruto das grandes disparidades existentes entre os membros do bloco.

Os objetivos da Rede de Mercocidades estão descritos de acordo com artigo 2º de Estatuto:

¹⁴ Cf. <<http://www.mercociudades.org/pt-br/node/2251>>.

I- Favorecer a participação das cidades na estrutura do MERCOSUL

II- Impulsionar a criação de redes de cidades através de unidades técnicas operativas que desenvolvam diversas ações, programas e projetos de interesse comum intermunicipal, adequados ao processo de integração. [...]

XVIII- Identificar as causas de acentuação das desigualdades sociais, a fim de propor e apoiar soluções passíveis de serem executadas pelos governos locais.

XIX- Difundir uma cultura democrática e democratizadora a nível regional e nacional, estabelecendo uma relação mais estreita de cooperação para, através das prefeituras, definir políticas sociais adequadas. [...]

Todavia, a composição inicial do MERCOSUL não previu a participação de atores subnacionais e, consequentemente, não havia previsibilidade de recepção das demandas locais. Até que no ano de 2000¹⁵ foi instituída a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI), sendo este o espaço precursor da participação dos governos locais dentro da estrutura do MERCOSUL. Nesta nova concepção, as cidades seguem tendo um tratamento apenas como grupo temático dentro das reuniões especializadas.

Com a criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR), na Cúpula de Ouro Preto, em 2004, os governos estaduais e municipais tem atendido a demanda de atuação direta no processo de integração.

Conforme descrito nos documentos fundacionais:

Art. 1 – Crear el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR, con la finalidad de estimular el

¹⁵ Resolução GMC 90/00.

*diálogo y la cooperación entre las autoridades de nivel municipal, estadual, provincial y departamental dos Estados Partes del MERCOSUR*¹⁶.

Com o fortalecimento do FCCR, a participação ativa dos governos estaduais e municipais consolida as relações intra-bloco, bem como aproxima a agenda local com a da integração regional. Assim, busca-se, através de ações conjuntas, a melhoria da qualidade de vida da população local, o desenvolvimento sustentável, difusão da cultura democrática, dentre outros.

Assim, as cidades e os municípios passaram a desenvolver um importante papel no processo de integração por meio da inclusão destes atores e da busca pela equidade, como preceituado na XII Cúpula da Rede de Mercocidades, através da *Declaração de Morón*, em 2006.

Todo o suporte jurídico para o funcionamento da Rede de Mercocidades está insculpido nos seus documentos constitutivos, formado pelo Estatuto Social e um Regulamento Interno. Tais documentos trazem previsão da gestão dos recursos patrimoniais da Rede, bem como disciplinam direitos, deveres e responsabilidades das cidades associadas.

A mudança de paradigma com a participação direta das cidades abre a possibilidade das cidades buscarem financiamento para seus projetos diretamente no fundo para convergência no MERCOSUL. Para tanto, os Estados podem recorrer ao Fundo para Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do MERCOSUL (FOCEM). Tal fundo tem como objetivo principal financiar programas para promover a convergência estrutural

¹⁶ Cf. <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/documentos-oficiais/documento-4104.pdf>>.

em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, conforme estabelece a Decisão CMC 45/04.

No que se refere à estrutura formal, as Mercocidades são formadas por unidades temáticas, com competência para propor e formular políticas comuns no âmbito do MERCOSUL, bem como a publicação das experiências desenvolvidas (*good practice*)¹⁷.

No tocante a cooperação desenvolvida pelas Mercocidades, a doutrina vem entendendo que se trata de uma cooperação descentralizada ou também chamada de para-diplomacia. O conceito de paradiplomacia foi inicialmente introduzido por Panayotis Soldatos para identificar atividades diplomáticas realizadas por atores não-centrais, ou seja, atividade de atores que não se enquadrem na qualificação de Estados soberanos. Desta forma, a paradiplomacia passou a ser considerada como a atuação de atores subnacionais como o caso de governos locais e municipalidades¹⁸.

4. Inserção internacional de atores subnacionais

Como um subproduto da globalização, observa-se o surgimento de novos atores no cenário internacional. Inicialmente, consideravam-se apenas os Estados soberanos como atores originais ou tradicionais e posteriormente as Organizações Internacionais passaram a figurar como

¹⁷ DESSOTTI, F. R. Redes internacionais de cidades: O caso da rede Mercocidades. *Revista de Ensaios dos Cursos de Relações Internacionais e Economia*, v. 1, 2009.

¹⁸ ROMERO, Gabriel F. Paradiplomacia no Brasil e no mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais. *Revista Eletrônica Meridiano*, v. 106, 2009. Disponível em: <http://www.red.unb.br/index.php/MED/article/viewFile/713/431>.

sujeitos com personalidade jurídica secundária, portanto, com poderes para atuar em âmbito internacional¹⁹.

Esses novos atores, despojados de soberania, passaram a integrar o cenário internacional, porém enfrentam impeditivos de todas as ordens. A primeira grande dificuldade enfrentada pelos governos locais, no caso brasileiro, reside na própria base constitucional. Segundo o texto da Constituição Federal brasileira (CF/88), quem exerce o monopólio sobre a política externa é o governo federal, conforme estabelecido no artigo 21, I, CF/88. Nesta mesma esteira estão descritos as prerrogativas privativas do Presidente da República, descritos no artigo 84, VII e VIII, CF/88.

Nas palavras de Castelo Branco:

[...] Além das chamadas organizações não governamentais, organizações civis de interesse público, e das empresas transnacionais, há também uma outra ordem de atores subnacionais atuantes no meio internacional: municípios, sub-regiões e Estados-membros. Tal discussão ganha mais interesse quando se trata de países territorialmente extensos e de regime federalista como é, por exemplo, o caso do Brasil, onde os interesses de cada ente federado podem ser bastante diferentes em determinadas matérias. [...] as tensões existentes em diversos níveis de governos em uma federação têm contribuído para favorecer as unidades subnacionais, na medida que é cada vez mais comum a adoção de medidas visando à maior descentralização dos governos centrais, buscando uma maior participação das comunidades locais e regionais nos processos decisórios²⁰.

¹⁹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 451.

²⁰ CASTELO BRANCO, A. C. *Paradiplomacia e entes não estatais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 50.

Partindo então da reflexão que o Estado é o principal ator internacional, percebe-se também que novos atores começam a surgir e a ganhar espaço nas relações internacionais. Esta participação busca a realização de parcerias para o desenvolvimento local²¹.

Doutro modo, existem algumas condições favoráveis para a atuação conjunta dos governos locais e municipais. Esta situação encontra-se insculpida no artigo 52, V, CF/88 que possibilita a atuação dos governos subnacionais para celebração de tratados com vistas a buscar financiamento, desde que com o consentimento do Senado Federal.

Ao perceber esta nova tendência, o governo federal criou a Assessoria das Relações Federativas (ARF), em 1997, e em 2003 passou a ser denominada de Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA). Este é um órgão que tem por escopo central promover a articulação entre o Ministério das Relações Exteriores e os governos estaduais e municipais.

Nesse sentido acrescenta Saraiva:

Os Estados da Federação passaram a reivindicar seu lugar na agenda de comércio exterior. Essa reivindicação adquire, de forma crescente, o interesse em Estados nacionais como o Brasil, cuja territorialidade extensa acrescenta valor ao desejo de mais flexibilização nessa matéria. Governadores de Estado vêm sublinhando quanto os interesses dos Estados--membros da federação podem ser bastante diversos e quanto essa diversidade deve ser considerada na formulação da política externa.

²¹ PRADO, Henrique Sartori de Almeida. *Inserção dos Atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do MERCOSUL*. Dourados – MERCOSUL: Ed. UFGD, 2013.

Ganha força no Brasil a diplomacia de múltiplas camadas, exercida em diferentes níveis do processo decisório. A high politics, encaminhada pela diplomacia estatal clássica do Itamaraty, aceita e acatada (SIC), mas também reage e convive, de forma cooperativa, com a diversidade da low politics, espaço natural dos entes subnacionais²².

Portanto segue o grande desafio brasileiro de instituir um marco jurídico efetivo para a atuação dos governos subnacionais, possibilitando a estes a legitimidade de ação, ou seja, possibilitando a assinatura de tratados e evitando ambiguidade na sua participação no plano internacional.

Esta é a realidade brasileira que em muito se aproxima de algumas realidades locais. Para tanto, vale passar rapidamente pela realidade de cada estado-membro e verificar as limitações existentes para a atuação e avanço das atividades dos governos subnacionais.

Como ora mencionado nos outros Estados membros do MERCOSUL visualiza-se situações diversas. Como exemplo, é possível elencar o artigo 124²³ da Constituição argentina que deixa expresso a possibilidade de as províncias realizarem e assinarem convênios internacionais.

²² SARAIVA, J. F. S. Federalismo e relações internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, H. e LESSA, A. C. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 436.

²³ *Argentina: Artículo 124º.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.*

O mesmo não ocorre na Venezuela²⁴, onde não existe disposição legal explícita para a atuação dos governos locais, se aproximando em muito do caso brasileiro.

Já o Paraguai e o Uruguai são Estados unitários e seguem uma lógica diferenciada da existente para os Estados federados. E mesmo estes Estados têm previsão legal para atuação das municipalidades, como ocorre segundo o disposto no artigo 238, da Carta Magna do Paraguai²⁵.

No caso Uruguai, a Carta Magna local limita a atuação dos governos departamentais²⁶ e não possibilita a atuação econômica dos governos departamentais²⁷.

²⁴ Venezuela: Artículo 155º. *En los tratados, convenios y acuerdos internacionales que la República celebre, se insertará una cláusula por la cual las partes se obliguen a resolver por las vías pacíficas reconocidas en el derecho internacional o previamente convenidas por ellas, si tal fuere el caso, las controversias que pudieren suscitarse entre las mismas con motivo de su interpretación o ejecución si no fuere improcedente y así lo permita el procedimiento que deba seguirse para su celebración.*

Capítulo II

De la Competencia del Poder Público Nacional

Artículo 156. *Es de la competencia del Poder Público Nacional:*

1. *La política y la actuación internacional de la República.*

²⁵ Paraguay: SECCION III - DE LOS MUNICIPIOS

ARTÍCULO 168 - DE LAS ATRIBUCIONES

Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la ley:

[...] 7. *el acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e internacional. [...]*

²⁶ Uruguay: SECCION IX - DEL PODER EJECUTIVO

CAPÍTULO III - Artículo 168: *Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde: [...]*

20) *Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo.*

²⁷ Artículo 301.

Los Gobiernos Departamentales no podrán emitir títulos de Deuda Pública Departamental, ni concertar préstamos ni empréstitos con organismos internacionales o instituciones o gobiernos extranjeros, sino a propuesta

Conclusão

O escopo do presente capítulo consistiu em contribuir com uma análise dos aspectos teóricos e práticos do processo de integração Latino Americano e chamar a atenção para a importante participação da ONU neste processo integracionista.

A partir da contextualização teórica, realizada por meio de pesquisa bibliográfica, foi feita uma breve evolução histórica onde se destacou a atuação da ONU através da CEPAL que incentivou e alavancou o processo de integração no Cone Sul, através das teorias adotadas de substituição das importações e posteriormente do regionalismo aberto.

Com base no referencial bibliográfico, bem como no cenário internacional contemporâneo, observa-se que o fenómeno da integração regional é uma realidade mundial, fundada na necessidade de os Estados buscarem novas formas e novos horizontes para o desenvolvimento econômico.

Constata-se, ademais, que os processos de integração devem ir mais além do que meras políticas de Estado. No caso o MERCOSUL, deve ter por finalidade primordial atender aos interesses de seus jurisdicionados. Somente através de ações voltadas para a sociedade civil organizada é que o processo de integração conseguirá atingir os fins propostos nos seus tratados constitutivos.

del Intendente, aprobada por la Junta Departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas y con la anuencia del Poder Legislativo, otorgada por mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, dentro de un término de sesenta días, pasado el cual se entenderá acordada dicha anuencia.

Para contratar otro tipo de préstamos, se requerirá la iniciativa del Intendente y la aprobación de la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Junta Departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas. Si el plazo de los préstamos, excediera el período de gobierno del Intendente proponente, se requerirá para su aprobación, los dos tercios de votos del total de componentes de la Junta Departamental.

As cidades, neste aspecto, possuem um importante papel, no sentido de buscarem a efetivação das políticas emanadas pelos Estados. Trata-se, aqui, da aplicação do princípio da subsidiariedade, através do qual o ente menor da federação possui melhores condições de atuar, junto aos cidadãos, como forma de se buscar a execução das políticas integracionistas e, conseqüentemente, tornar o processo de integração mais democrático.

Referências

ACCIOLY, Elizabeth. *MERCOSUL & União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *MERCOSUL: fundamentos e perspectivas*. 2. ed. São Paulo: Ltr, 1998.

BRASIL. PALÁCIO DO PLANALTO. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL. Foz do Iguaçu: 2010.

CASTELO BRANCO, A. C. *Paradiplomacia e entes não estatais no cenário internacional*. Curitiba: Juruá, 2009.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La Integración Económica al Servicio de La Transformación Productiva Con Equidad*. Santiago de Chile, 1994.

CORAZZA, Gentil. O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, v. 27, n. 1, p. 135-152, mai-2006.

DAVID, Maria Beatriz de Albuquerque; NONNENBERG, Marcelo José Braga. *MERCOSUL: Integração Regional e o Comércio de Produtos Agrícolas*. Textos para Discussão 494, IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

DESSOTTI, F. R. Redes internacionais de cidades: O caso da rede Mercocidades. *Revista de Ensaios dos Cursos de Relações Internacionais e Economia*, v. 1, 2009.

GOMES, Eduardo Biacchi. *Manual de Direito da Integração Regional*. Curitiba: Juruá, 2010.

GUERRA, Sidney. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

O'CAMPO, Raul Granillo. *Direito Internacional Público da Integração*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. *Direito Internacional Público e Privado*. Bahia: Jus Podivm, 2012.

PIOVESAN, Flávia. O Direito Internacional dos Direitos Humanos e a Redefinição da Cidadania no Brasil. In: PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PRADO, Henrique Sartori de Almeida. *Inserção dos Atores subnacionais no processo de integração regional: o caso do MERCOSUL*. Dourados – MERCOSUL: Ed. UFGD, 2013.

ROMERO, Gabriel F. Paradiplomacia no Brasil e no mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais. *Revista Eletrônica Meridiano*, v. 106, 2009.

SARAIWA, J. F. S. Federalismo e relações internacionais do Brasil. In: ALTEMANI, H. e LESSA, A. C. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. v. 2. São Paulo: Saraiva. p. 429-455, 2006.

ISBN 858288099-9



9 788582 880999