

Manual das Organizações Internacionais



Ricardo Seitenfus

RICARDO SEITENFUS

**MANUAL DAS
ORGANIZAÇÕES
INTERNACIONAIS**

7ª E DIÇÃO

Revisita, Atualizada e Ampliada.

2021

Para meus filhos Roman e Lucas com amor.

“O tom que ganharem os organismos internacionais ao longo do tempo definirá o que pode ser e o que podemos fazer com aquilo que chamamos de globalização.”

Caetano Veloso

Preâmbulo

A primeira edição deste *Manual das Organizações Internacionais* data de 1997. Após seis edições constatamos, com satisfação, a excelente acolhida que lhe foi reservada. Adotada em várias Universidades brasileiras, a obra consta da bibliografia aconselhada para o disputado concurso do Instituto Rio Branco, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. O sucesso deste livro demonstra que surge no Brasil, tanto na Universidade quanto fora dela, um crescente interesse pelas atividades das Organizações Internacionais.

Na presente edição, tal como ocorreu em edições anteriores, o conteúdo foi atualizado, modificado e ampliado. Ao longo de sua caminhada o *Manual* conservou sua maior característica. Trata-se de uma obra de iniciação, com uma inspiração claramente interdisciplinar, necessariamente descritiva, e que concede importância especial às informações institucionais. Todavia ela busca incessantemente indicar o grau de efetividade das organizações internacionais. Ao fazê-lo, ultrapassa a simples narrativa e fornece interpretações e escala de valores.

Com a publicação deste *Manual*, agora também em *e-book*, buscamos a manutenção dos estudantes e dos cidadãos para o importante fenômeno das Organizações Internacionais. Esta missão constante e superficialmente referida pelos meios de comunicação de massa, pelos políticos e pelos governos, ausente qual quer preocupação em aprofundar seu entendimento. Ora, como obra de iniciação, ela deve proporcionar uma sensibilização e sugerir um marco de reflexão.

De natureza eletoral, a obra não pretende e participar do debate doutrinário. Ele prefere

fornecer informações fidedignas, dados atualizados e conceitos elementares. Sua reeduzida dimensão não sobriga a fazer constantes escolhas. Estas se orientam pelo conteúdo a fim de alcançar seus objetivos pedagógicos, contribuindo a preencher o vazio na literatura brasileira especializada.

A confecção de um livro é resultado da dedicação do autor e do auxílio de muitas pessoas. Durante sua existência de quase um $\frac{1}{4}$ de século, o Manual perseguiu incessantemente seus objetivos didático-pedagógicos, sofrendo transformações e aperfeiçoamentos progressivos. Inúmeros colegas, alunos, leitores e amigos contribuíram à sua evolução. Que todos encontrem aqui o agradecimento meu e dos leitores. Toda a responsabilidade por eventuais imperfeições me incumbe. Contudo, as qualidades desta nova edição devem ser compartilhadas por estes dedicados colaboradores.

Espero que este manual de iniciação ao estudo das organizações internacionais continue auxiliando os estudantes e o cidadão brasileiro a melhor compreender a natureza, os contornos e os limites da cooperação institucional pública internacional.

Arroio do Tigre, RS, dezembro de 2020.

Ricardo Seitenfus

Siglas e abreviaturas

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AGUN - Assembleia Geral das Nações Unidas

AID - Agência Internacional de Desenvolvimento

AIEA - Agência Internacional de Energia Atômica

ALADI - Associação Latino-Americana de Integração e Desenvolvimento

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALCA - Área de Livre Comércio das Américas

ANZUS - Organização de Segurança e Assistência

APEC - Organização de Cooperação Econômica Ásia Pacífico

ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIT - Bureau Internacional do Trabalho

BM - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD)

BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CARICOM - Comunidade do Caribe

CARIFTA - Associação de Livre Comércio do Caribe

CE - Conselho da Europa

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEDEAO - Comunidade Econômica dos Estados da África do Oeste

CEE - Comunidade Econômica Europeia

CEI - Comunidade dos Estados Independentes

CEPALC - Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe

CFI - Corporação Financeira Internacional

CFJO - Cláusula Facultativa de Jurisdição Obrigatória da CIJ

CJCE - Corte de Justiça das Comunidades Europeias

CIJ - Corte Internacional de Justiça

CJI - Comissão Jurídica Interamericana

CMT - Confederação Mundial do Trabalho

C N U C E D - C o n f e r ê n c i a d a s N U p a r a o C o m é r c i o e o D e s e n v o l v i m e n t o

C P E G L - C o m u n i d a d e E c o n ô m i c a d o s P a í s e s d o s G r a n d e s L a g o s

C P I - C o r t e P e n a l I n t e r n a c i o n a l

C P J I - C o r t e P e r m a n e n t e d e J u s t i ç a I n t e r n a c i o n a l

C S U N - C o n s e l h o d e S e g u r a n ç a d a s N a ç õ e s U n i d a s

C S C E - C o n f e r ê n c i a p a r a a S e g u r a n ç a e a C o o p e r a ç ã o n a E u r o p a

D I P - D i r e i t o I n t e r n a c i o n a l P ú b l i c o

D P K O - D e p a r t a m e n t o d e O p e r a ç õ e s d e M a n u t e n ç ã o d a P a z

E C O S O C o u C E S - C o n s e l h o E c o n ô m i c o e S o c i a l d a s N a ç õ e s U n i d a s

E F T A - A s s o c i a ç ã o E u r o p e i a d e L i v r e C o m é r c i o

E U R A T O M - C o m u n i d a d e E u r o p e i a d e E n e r g i a A t ô m i c a

F A O - O r g a n i z a ç ã o d a s N a ç õ e s U n i d a s p a r a a A l i m e n t a ç ã o e a A g r i c u l t u r a

F E M - F ó r u m E c o n ô m i c o M u n d i a l

F E N U - F o r ç a s d e E m e r g ê n c i a d a s N a ç õ e s U n i d a s

F I D A - F u n d o I n t e r n a c i o n a l d e D e s e n v o l v i m e n t o A g r í c o l a

F M I - F u n d o M o n e t á r i o I n t e r n a c i o n a l

F S M - F e d e r a ç ã o S i n d i c a l M u n d i a l

F S M U - F ó r u m S o c i a l M u n d i a l

F S P - F o r o d e S ã o P a u l o

G 8 - G r u p o d o s O i t o

G 20 - G r u p o d o s V i n t e

G A T T - A c o r d o G e r a l d e T a r i f a s A l f a n d e g á r i a s e C o m é r c i o

G R U L A - G r u p o d o s P a í s e s d a A m é r i c a L a t i n a n a s N a ç õ e s U n i d a s

G U A M - O r g a n i z a ç ã o p a r a a D e m o c r a c i a e o D e s e n v o l v i m e n t o E c o n ô m i c o

I D I - I n s t i t u t o d e D i r e i t o I n t e r n a c i o n a l

I M C O - O r g a n i z a ç ã o I n t e r g o v e r n a m e n t a l C o n s u l t i v a M a r í t i m a

I U H E I - I n s t i t u t U n i v e r s i t a i r e d e H a u t e s É t u d e s I n t e r n a t i o n a l e s, G e n e b r a.

LEA - L i g a d o s E s t a d o s Á r a b e s
M C C A - M e r c a d o C o m u m C e n t r o- A m e r i c a n o
MERCOSUL - M e r c a d o C o m u m d o S u l
MINUSTAH - M i s s ã o d a s N a ç õ e s U n i d a s p a r a a E s t a b i l i z a ç ã o d o H a i t i
MOE - M i s s ã o d e O b s e r v a ç ã o E l e i t o r a l
N A F T A - Á r e a d e L i v r e C o m é r c i o d a A m é r i c a d o N o r t e
NBD - N o v o B a n c o d e D e s e n v o l v i m e n t o
O A C I - O r g a n i z a ç ã o d a A v i a ç ã o C i v i l I n t e r n a c i o n a l
O C D E - O r g a n i z a ç ã o d e C o o p e r a ç ã o e D e s e n v o l v i m e n t o E c o n ô m i c o
O D E C A - O r g a n i z a ç ã o d o s E s t a d o s C e n t r o- A m e r i c a n o s
O E A - O r g a n i z a ç ã o d o s E s t a d o s A m e r i c a n o s
O E C E - O r g a n i z a ç ã o E u r o p e i a d e C o o p e r a ç ã o E c o n ô m i c a
O I - O r g a n i z a ç ã o I n t e r n a c i o n a l
O I P C - O r g a n i z a ç ã o I n t e r n a c i o n a l d e P r o t e ç ã o C i v i l
O I T - O r g a n i z a ç ã o I n t e r n a c i o n a l d o T r a b a l h o
O L A D E - O r g a n i z a ç ã o L a t i n o- A m e r i c a n a d e E n e r g i a
O M C - O r g a n i z a ç ã o M u n d i a l d e C o m é r c i o
O M I - O r g a n i z a ç ã o M a r í t i m a I n t e r n a c i o n a l
O M M - O r g a n i z a ç ã o M e t e o r o l ó g i c a M u n d i a l
O M S - O r g a n i z a ç ã o M u n d i a l d a S a ú d e
O M T - O r g a n i z a ç ã o M u n d i a l d o T u r i s m o
O N G - O r g a n i z a ç ã o N ã o - G o v e r n a m e n t a l
O N G A T - O r g a n i z a ç ã o N ã o - G o v e r n a m e n t a l d e A l c a n c e T r a n s n a c i o n a l
O N U - O r g a n i z a ç ã o d a s N a ç õ e s U n i d a s
O N U D I - O r g a n i z a ç ã o d a s N a ç õ e s U n i d a s p a r a D e s e n v o l v i m e n t o I n d u s t r i a l
O P A N A L - O r g a n i s m o p a r a a P r o s c r i ç ã o d a s A r m a s N u c l e a r e s n a A L
O P A Q - O r g a n i z a ç ã o p a r a a P r o s c r i ç ã o d a s A r m a s Q u í m i c a s

O P E P - O r g a n i z a ç ã o d o s P a í s e s E x p o r t a d o r e s d e P e t r ó l e o

O T A N - O r g a n i z a ç ã o d o T r a t a d o d o A t l â n t i c o N o r t e

O T A S E - O r g a n i z a ç ã o d o T r a t a d o d o S u d e s t e A s i á t i c o

O T C A - O r g a n i z a ç ã o d o T r a t a d o d e C o o p e r a ç ã o A m a z ô n i c a

O T S C - O r g a n i z a ç ã o d o T r a t a d o d e S e g u r a n ç a C o l e t i v a

O U A - O r g a n i z a ç ã o d e U n i d a d e A f r i c a n a

P A - P a c t o A n d i n o

P A C T O - P a c t o d a L i g a d a s N a ç õ e s

P N U D - P r o g r a m a d a s N a ç õ e s U n i d a s p a r a o D e s e n v o l v i m e n t o

P D - P a í s e s D e s e n v o l v i d o s

P V D - P a í s e s e m D e s e n v o l v i m e n t o

R C E P - P a r c e r i a E c o n ô m i c a R e g i o n a l A b r a n g e n t e

S D N - S o c i e d a d e (o u L i g a) d a s N a ç õ e s

S E L A - S i s t e m a E c o n ô m i c o L a t i n o - A m e r i c a n o

S F I - S o c i e d a d e F i n a n c e i r a I n t e r n a c i o n a l

S O F A - A c o r d o d e E s t a t u t o d e F o r ç a s (*Status of Forces Agreements*)

T A N U - T r i b u n a l A d m i n i s t r a t i v o d a s N a ç õ e s U n i d a s

T A O I T - T r i b u n a l A d m i n i s t r a t i v o d a O r g a n i z a ç ã o I n t e r n a c i o n a l d o T r a b a l h o

T J C E - T r i b u n a l d e J u s t i ç a d a s C o m u n i d a d e s E u r o p e i a s

T P P - P a r c e r i a T r a n s p a c í f i c a

U E A C - U n i ã o d o s E s t a d o s C e n t r o - a f r i c a n o s

U I T - U n i ã o I n t e r n a c i o n a l d e T e l e c o m u n i c a ç õ e s

U N E S C O - O r g a n i z a ç ã o d a s N U p a r a E d u c a ç ã o , C i ê n c i a e C u l t u r a

U N I C E F - F u n d o d a s N a ç õ e s U n i d a s p a r a a I n f â n c i a

U R S S - U n i ã o d a s R e p ú b l i c a s S o c i a l i s t a s S o v i é t i c a s

C N U C E D - C o n f e r ê n c i a d a O N U p a r a o C o m é r c i o e o D e s e n v o l v i m e n t o

U P U - U n i ã o P o s t a l U n i v e r s a l

Prefácio

O estudo sistemático das organizações internacionais como disciplina acadêmica passou a adquirir feição própria e a desenvolver-se a partir da introdução, nas Universidades europeias, a o longo dos anos 1950, da cátedra de “Instituições Internacionais”. Logo se desenvolveram duas correntes de tratamento da nova disciplina: uma primeira, cultivada nas Universidades da Europa Continental, que pode se denominar corrente “institucional”, marcou-se pelo exame das organizações internacionais no contexto mais amplo da história diplomática e do direito internacional público. A outra, que floresceu no Reino Unido, e que pode se chamar corrente “constitucional”, caracterizou-se pelo estudo dos problemas “constitucionais” das organizações internacionais.

Decorridas duas décadas, teve início o cultivo da nova disciplina no Brasil, de forma permanente e sistemática. Uma experiência pioneira entre nós constituiu a introdução da matéria, como disciplina obrigatória, na Universidade de Brasília, no curso de seu então Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais. Entre os anos de 1978 e 1994, coube-me a regência da disciplina, no âmbito do direito internacional público, mas já anteveendo sua eventual emergência como disciplina acadêmica autônoma. Em meu *Direito das Organizações Internacionais* (Brasília, Escopo Editora, 1990, 521p.), busquei examinar as questões jurídicas básicas e comuns a todas as organizações internacion

a is , a s a b e r : p e r s o n a l i d a d e j u r í d i c a i n t e r n a c i o n a l , i n t e r p r e t a ç ã o d e p o d e r e s , c a p a c i d a d e d e c e l e b r a r t r a t a d o s , e s t r u t u r a e f u n c i o n a m e n t o , p r o c e s s o d e c i s ó r i o , d i r e i t o i n t e r n o o u p r ó p r i o , m e c a n i s m o s i n t e r n o s d e c o n t r o l e , d e l i m i t a ç ã o d e c o m p e t ê n c i a s e n t r e a s o r g a n i z a ç õ e s e o s E s t a d o s - M e m b r o s , n a t u r e z a e c l a s s i f i c a ç ã o e e f e i t o s j u r í d i c o s d o s a t o s (r e s o l u ç õ e s) d a s o r g a n i z a ç õ e s .

T r a n s c o r r i d o s a l g u n s a n o s m a i s , c o m a p r e s e n t e p u b l i c a ç ã o d o *Manual das Organizações Internacionais* , d e a u t o r i a d o P r o f e s s o r R i c a r d o S e i t e n f u s , q u e t e n h o a g r a t a s a t i s f a ç ã o e o p r i v i l é g i o d e p r e f a c i a r , d á - s e o u t r o p a s s o n o s e n t i d o d e c o n s o l i d a r e d i f u n d i r o e s t u d o d a s o r g a n i z a ç õ e s i n t e r n a c i o n a i s e m n o s s o p a í s . S u a p u b l i c a ç ã o s e d á e m m o m e n t o o p o r t u n o , e m q u e o c e n á r i o i n t e r n a c i o n a l p a s s a p o r p r o f u n d a s t r a n s f o r m a ç õ e s , e m m e i o à s q u a i s e m e r g e m n o v a s o r g a n i z a ç õ e s , e o u t r a s s e a l t e r a m , e s e i n t e n s i f i c a m o s d e b a t e s c o r r e n t e s a c e r c a d a s r e f o r m a s d o p r ó p r i o s i s t e m a d a s N a ç õ e s U n i d a s , d e m o d o a a d a p t á - l o à a g e n d a i n t e r n a c i o n a l d o n o v o s é c u l o .

O p r e s e n t e *Manual* , o b r a d e i n i c i a ç ã o a o e s t u d o d a s o r g a n i z a ç õ e s i n t e r n a c i o n a i s , a d o t a u m e n f o q u e p r ó p r i o , d e m o d o a d i r i g i r - s e n ã o s ó a o s e s t u d i o s d o D i r e i t o , m a s t a m b é m d a s C i ê n c i a s S o c i a i s e d a H i s t ó r i a . A o r e v e s t i r - s e d e p r o p ó s i t o e s s e n c i a l m e n t e d i d á t i c o , a b o r d a a s p e c t o s t a n t o t e ó r i c o s c o m o o p e r a c i o n a i s d o q u o t i d i a n o d a s o r g a n i z a ç õ e s i n t e r n a c i o n a i s , r e v e l a n d o a v i s ã o d e a l g u é m q u e r e c o n h e c e e s e n t e s u a r e l e v â n c i a a p a r t i r d a p e r s p e c t i v a d o h e m i s f é r i o s u l . A d e m a i s , c o m o o p r ó p r i o a u t o r a s s i n a l

a, a breca minha para o aprofundamento do estudo através da leitura, pelos interesses da obra na matéria, de suas indicações bibliográficas, a oficina do *Manual*. Assim, passa a presen-te obra a dirigir-se a um público leitor particularmente amplo.

Seu enfoque interdisciplinar já era de se esperar, em razão da própria formação do autor. O Professor Ricardo Seitenfus, já há muito conhecido de seus colegas dos círculos acadêmicos brasileiros, doutorou-se em Relações Internacionais pelo I UHEI, foi Professor Titular de Relações Internacionais na UFSM. Autor de várias obras (entre as quais, *Uma História Diplomática do Brasil (1531 - 1945)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995, 512 p. em co-autoria com o Professor José Honório Rodrigues), teve o prazer de colaborar, nos primeiros anos da década de 1990, no desenvolvimento do Projeto *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira*, no NPRI da USP e do IPR do MRE (ele como coordenador da Comissão Organizadora, e eu como integrante da Comissão Editorial do referido Projeto).

O presente *Manual das Organizações Internacionais*, se um novo livro, a bordo, de início, os aspectos teóricos da matéria, já aí de espontâneo enfoque interdisciplinar na consideração de questões comuns às organizações internacionais, sem descuidar de sua evolução histórica. A seguir, examina aspectos jurídicos, não se limitando à personalidade jurídica das organizações internacionais, mas se detendo também no atual debate acerca da delimitação das competências entre as organizações

es e os Estados - Membros, em contextos e situações distintas, e pelo prisma a um tempo jurídico e político. Nas partes subsequentes da obra, o autor lista as organizações internacionais - tanto políticas como econômicas, e no plano tanto global como regional - com a preocupação pedagógica; consoante o enfoque interdisciplinar, não descuidadas das organizações não governamentais.

É certamente com a maior satisfação que receberão o presente livro do Professor Ricardo Seit enfu todos os que se dedicam ao estudo da matéria. Importa que o interesse pela mesma desperte definitivamente e se funda ao máximo, mormente em um país com as dimensões do Brasil. Com a publicação deste *Manual*, de tanta utilidade aos estudiosos oriundos de distintas áreas de especialização, dá o autor a sua contribuição, das mais válidas, neste propósito. Só pode mais sinceramente esperar, todos os que há anos acompanham o trabalho maior a tenção a operação e a evolução das organizações internacionais, que logrem estas adaptar-se de modo a atender à necessidade da humanidade no limiar do novo século, e contribuir eficazmente a que as relações internacionais se conduzam doravante para a das pormais solidariedade humana.

Antônio Augusto CANÇAD O TRINDADE

Doutor em Direito Internacional (Cambridge)

Juiz da Corte Internacional de Justiça

Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos

Professor Titular da UnB e do Instituto Rio Branco

Consultor Jurídico do MRE do Brasil

Sumário

Introdução

1. Teoria das organizações internacionais

1.1. Definição

1.2. Elementos constitutivos

1.3. Enfoques do estudo das organizações internacionais

1.4. Origem histórica

1.4.1. O surgimento do Estado e as premissas da OI

1.4.2. As doutrinas precursoras

1.4.3. A experiência na América

1.4.4. As uniões técnicas e administrativas

1.5. Classificação das organizações internacionais

1.5.1. A classificação segundo a natureza

1.5.2. A classificação segundo suas funções

1.5.3. A classificação segundo a estrutura do poder

1.5.3.1. As regras do processo de tomada de decisões

1.5.3.2. Os procedimentos

1.5.3.3. A direção

1.5.4. A classificação segundo sua composição

1.6. Os valores e o poder nas organizações internacionais

1 . 6 . 1 . Sua ideol o gi a

1.6.2 . Hegemonia e processo decisório

2 . P e r s o n a l i d a d e j u r í d i c a d a s o r g a n i z a ç õ e s i n t e r n a c i o n a i s

2 . 1 . F u n d a m e n t o s

2 . 2 . C o m p e t ê n c i a e i n s t r u m e n t o s d e a ç ã o

2 . 2 . 1 . N a t u r e z a e e x t e n s ã o

2 . 2 . 1 . 1 . C o m p e t ê n c i a n o r m a t i v a

2 . 2 . 1 . 2 . C o m p e t ê n c i a o p e r a c i o n a l

2 . 2 . 1 . 3 . C o m p e t ê n c i a i m p o s i t i v a

2.2.1.4. Modalidades de ingerência

2.2.1.5. Balanço da competência impositiva das organizações internacionais

2 . 2 . 1 . 6 . O c o n t r o l e

2 . 2 . 2 . O s i n s t r u m e n t o s m a t e r i a i s

2 . 2 . 2 . 1 . O s r e c u r s o s h u m a n o s

2 . 2 . 2 . 2 . O s r e c u r s o s f i n a n c e i r o s

2 . 3 . A r e p r e s e n t a ç ã o d o s E s t a d o s M e m b r o s

2 . 4 . A s j u r i s d i ç õ e s i n t e r n a c i o n a i s

3 . A L i g a d a s N a ç õ e s

3 . 1 . O r i g e m

3 . 2 . C a r a c t e r í s t i c a s

- 3 . 2 . 1 . O s E s t a d o s - M e m b r o s
- 3 . 2 . 2 . O s m e c a n i s m o s d e m a n u t e n ç ã o d a p a z
- 3 . 2 . 3 . A e s t r u t u r a i n s t i t u c i o n a l

3 . 3 . A c r i s e

- 3 . 3 . 1 . O s p e q u e n o s ê x i t o s
- 3 . 3 . 2 . O s g r a n d e s f r a c a s s o s

3 . 4 . U m b a l a n ç o

4 . A O r g a n i z a ç ã o d a s N a ç õ e s U n i d a s

4 . 1 . O r i g e m

4 . 2 . C a r a c t e r í s t i c a s d a C a r t a d e S ã o F r a n c i s c o

4 . 3 . O s E s t a d o s - M e m b r o s

4 . 4 . A e s t r u t u r a

- 4 . 4 . 1 . A A s s e m b l e i a G e r a l
- 4 . 4 . 2 . O C o n s e l h o d e S e g u r a n ç a
- 4 . 4 . 3 . O p o d e r d e v e t o
- 4 . 4 . 4 . O C o n s e l h o E c o n ô m i c o e S o c i a l
- 4 . 4 . 5 . O S e c r e t a r i a d o

4 . 5 . A C o r t e I n t e r n a c i o n a l d e J u s t i ç a

4.6 . A s N a ç õ e s U n i d a s e m m o v i m e n t o : u m b a l a n ç o d e s u a s r e a l i z a ç õ e s

- 4 . 6 . 1 . A i m p o s s í v e l s o c i a l i z a ç ã o d o d e s e n v o l v i m e n t o
- 4 . 6 . 2 . A s t r a n s f o r m a ç õ e s i n s t i t u c i o n a i s

4.6.3. Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento

4.6.4. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

4.6.5. Resultados da transformação

4.6.6. Outras ações das Nações Unidas

4.6.7. Limites e reformados sistema

5. As organizações internacionais especializadas

5.1. Conceito

5.2. Origem

5.3. Características das crises

5.4. Estrutura da cooperação econômica internacional

5.4.1. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

5.4.2. Fundo Monetário Internacional

5.4.3. Organização Mundial da Propriedade Intelectual

5.4.4. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

5.4.5. Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

5.4.6. Organização Mundial do Comércio

5.5. Estrutura da cooperação social

5.5.1. Organização Internacional do Trabalho

5.5.2. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

5.5.3. Organização Mundial da Saúde

5.6. Estrutura da cooperação em comunicações e transportes

5.6.1. União Postal Universal

5.6.2. União Internacional de Telecomunicações

5.6.3. Organização da Aviação Civil Internacional

5.6.4. Organização Marítima Internacional

5.7. Cooperação com fins específicos

5.7.1. Organização Meteorológica Mundial

5.7.2. Agência Internacional de Energia Atômica

5.7.3. Organização para a Proibição das Armas Químicas

5.7.4. Organização Mundial de Turismo

5.7.5. Organização Internacional de Proteção Civil

6. As organizações de cooperação política nas Américas

6.1. Condicionantes das relações interamericanas

6.2. Origens das organizações internacionais nas Américas

6.3. Organização dos Estados Americanos

6.3.1. Objetivos e Princípios

6.3.2. Estrutura Institucional

6.3.3. A solução pacífica dos litígios e a institucionalização da cooperação militar: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

6.3.4. Um balanço

6.3.5. Perspectivas

6.3.6. Minha experiência

6.4. A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

6.5. União das Nações Sul-Americanas

6.6. Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América

6.7. Acordo de Cooperação Energética PETROCARIBE

6.8. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

7 . A s o r g a n i z a ç ã o s d e c o o p e r a ç ã o e c o n ô m i c a n a s A m é r i c a s

7 . 1 . U m a o r g a n i z a ç ã o d e a l c a n c e c o n t i n e n t a l : o Banco Interamericano de Desenvolvimento

7 . 2 . A s o r g a n i z a ç ã o s d e a l c a n c e r e g i o n a l

7.2.1 . A s s o c i a ç ã o L a t i n o - A m e r i c a n a d e I n t e g r a ç ã o e D e s e n v o l v i m e n t o

7 . 2 . 2 . S i s t e m a E c o n ô m i c o L a t i n o - A m e r i c a n o

7.2.3 . O r g a n i z a ç ã o d o s E s t a d o s C e n t r o - A m e r i c a n o s

7 . 2 . 4 . M e r c a d o C o m u m C e n t r o - A m e r i c a n o

7 . 2 . 5 . C o m u n i d a d e d o C a r i b e

7 . 2 . 6 . P a c t o A n d i n o

7.2.7 . Á r e a N o r t e - A m e r i c a n a d e L i v r e C o m é r c i o

7 . 2 . 8 . M e r c a d o C o m u m d o S u l

7.2.8.1 . O p r e l ú d i o : o s a c o r d o s a r g e n t i n o - b r a s i l e i r o s

7 . 2 . 8 . 2 . O n a s c i m e n t o

7.2.8.3 . A s c a r a c t e r í s t i c a s d o T r a t a d o d e A s s u n ç ã o

7 . 2 . 8 . 4 . A a t u a l e s t r u t u r a

7.2.8.5 . O p o l ê m i c o i n g r e s s o d a V e n e z u e l a

7.2.8.6 . O P a r l a m e n t o

8 . A s o r g a n i z a ç õ e s r e g i o n a i s f o r a d a s Américas

8 . 1 . A s o r g a n i z a ç õ e s d o s p a í s e s d e s e n v o l v i d o s

8 . 1 . 1 . U n i ã o E u r o p e i a

8 . 1 . 2 . O r g a n i z a ç ã o d e C o o p e r a ç ã o e D e s e n v o l v i m e n t o E c o n ô m i c o

8 . 1 . 3 . C o n s e l h o d a E u r o p a

8.1.4 . O r g a n i z a ç ã o d o T r a t a d o d o A t l â n t i c o N o r t e

8.1.5. C o m u n i d a d e d o s E s t a d o s I n d e p e n d e n t e s

8.1.6 . O r g a n i z a ç ã o d o T r a t a d o d e S e g u r a n ç a C o l e t i v a

8.1.7. O r g a n i z a ç ã o p a r a a D e m o c r a c i a e o D e s e n v o l v i m e n t o E c o n ô m i c o

8.1.8. O r g a n i z a ç ã o p a r a a S e g u r a n ç a e C o o p e r a ç ã o E u r o p e i a

8 . 2 . A s o r g a n i z a ç õ e s d o s p a í s e s e m d e s e n v o l v i m e n t o

8 . 2 . 1 . N a Á f r i c a

8 . 2 . 2 . N a Á s i a

8.3. A s o r g a n i z a ç õ e s i n f o r m a i s

8.3.1. G r u p o d o s O i t o

8.3.2. G r u p o d o s V i n t e

8.3.3. B R I C S

9 . A s O r g a n i z a ç õ e s N ã o - G o v e r n a m e n t a i s d e A l c a n c e T r a n s n a c i o n a l

9 . 1 . C o n c e i t o e d e f i n i ç ã o

9.2 . A s o r g a n i z a ç õ e s i n t e r n a c i o n a i s f r e n t e à s O N G A T : c o o p e r a ç ã o o u c o m p e t i ç ã o ?

9 . 3 . C l a s s i f i c a ç ã o

9.3.1. As ONGAT de harmonização

9.3.2. As ONGAT de intervenção

9.4. As ONGAT mistas ou sui generis

9.4.1. Fórum Econômico Mundial

9.4.2. Fórum Social Mundial

9.4.3. Foro de São Paulo

9.5. O surgimento de uma sociedade civil internacional ?

Conclusão

Lista de Quadros

Anexo

Cronologia da participação do Brasil nas organizações internacionais

Bibliografia

Obras fundamentais

Obras complementares

Artigos

Introdução

O único caminho que oferece esperança para a Humanidade é o da cooperação e da parceria.
Kofi Annan

Embora certos críticos considerem que o multilateralismo sofra uma crise terminal - caótica segundo alguns - aprofundada pelo ressurgimento do nacionalismo e pela pandemia do COVID 19, não devemos perder de vista a longa construção da sociedade internacional. Neste percurso tanto o multilateralismo quanto as Organizações Internacionais - seu utensílio primeiro - sofreram revezes que logo se transformaram em vitórias.

Assim foi quando da pandemia dita da gripe espanhola que vitimou 100 milhões de pessoas em 1918. Ou ainda, quando os nacionalismos nazista e fascista lançaram a Humanidade na mais terrível de suas guerras. O multilateralismo contribuiu para o fim destes pesadelos e saiu deles reforçado. Ausente o multilateralismo não há horizonte para o sistema internacional e para o futuro da Humanidade.

A organização das sociedades humanas foi imprevista, a partir de meados do século XV II, pelo modelo do Estado que alcançou seu apogeu no século XIX e, apesar dos prematuros anúncios de seu declínio, constitui modelo exclusivo de organização dos agrupamentos humanos. Percebido por muito tempo como sendo uma simples categoria histórica e um fenômeno na passagem irredutível e destinada a desaparecer, o Estado adquiriu, no século XX, ao contrário, densidade e semelhança múltipla. Passou a ser um espartejador da totalidade da face da Terra, dos fundos marinhos, dos espaços terrestres desprovidos de soberania e do espaço sideral.

No entanto, incapaz de fazer frente à complexidade crescente das relações internacionais - extraordinária teia que envolve múltiplos aspectos e interesses - os Estados decidiram criar novas instituições decorrentes dos liames permanentes que surgem entre eles e que fossem capazes de levar adiante ações de interesse comum. Portanto, estas organizações constituem um elemento novo externo aos Estados, detentoras de uma existência objetiva de natureza internacional. Em outras palavras, o fenômeno que nos interessa é algo decorrente da vontade do Estado, mas que se encontra *além* dele.

Até o surgimento das instituições internacionais, havia simplesmente a clássica comunidade de direito internacional reunindo as instituições nacionais. Entre elas, estabeleciam-se relações contratuais que respeitavam princípios mínimos de direito costumeiro. Ora, a sociedade internacional que hoje vigora é muito distinta a reunir uma significativa e diversa quantidade de organizações internacionais. Atualmente, o número de OI em atividade é superior ao de Estados soberanos, sem levar em consideração as sociedades e as instituições não governamentais. Elas constituem um espaço de diálogo, por vezes de confronto, que representa um esforço de civilização significativo no contexto das relações internacionais.

Decorrentes de negociações bilaterais ou multilaterais que defendem uma concepção ampla e durável de seus interesses, os Estados criam uma moldura permanente e cômoda de consulta, de diálogo e de enfrentamento segundo regras preestabelecidas, sem incorrer no formalismo diplomático excessivo do passado. Portanto, as organizações internacionais conservam a possibilidade de institucionalizar relações bilaterais. Todavia, a grande inovação consiste na introdução de negociações multilaterais através do que se convencionou denominar

diplomacia parlamentar . Por ser coletiva e pública, esta prática afasta a diplomacia secreta que sempre foi um dos elementos de desequilíbrio, de confronto e de conflitos na cena internacional.

As OI se responsabilizam pela correta operacionalização dos tratados internacionais concluídos pelos Estados. Estas normas devem ser respeitadas pelos Estados soberanos, condição *sine qua non* para que possam integrar uma organização internacional. É igualmente uma forma de reconhecimento do outro, de aceitação da diferença, que minora a concepção autárquica do Estado.

Ultrapassando os limites do político, as OI demonstraram que os interesses nacionais dos Estados-Membros podem vir a combinar-se muito melhor na vida prática a partir do momento em que são encontrados elementos de interesse complementar, e que se manifestam atitudes de solidariedade entre eles. A multiplicação de entidades internacionais de natureza técnica e especializada que gravita em torno das Nações Unidas representa claro exemplo desta tendência.

Estes organismos são dotados de maiores meios e de objetivos e responsabilidades crescentes: funções de arquivo, preparação de reuniões, elaboração de documentos de maneira consensual, redação de regulamentos, gerenciamento de novos serviços e o auxílio técnico e financeiro concedido a certos Estados. Para fazer frente à crescente densidade e diversificação dos interesses nacionais surge uma cooperação construtiva através das OI.

Há também a constatação de que estas associações merecem consideração diferenciada entre seus Estados-Membros, sendo, no mais das vezes, inversamente proporcional à importância que eles mesmos detêm frente aos demais. Em outras palavras, os Estados encontram no sistema das organizações internacionais condições que eles não dispõem caso mantivessem unicamente um

relacionamento bilateral. Trata-se de uma constatação de alcance geral, embora tenha maior importância para os Estados que não dispõem de grandes atributos de poder.

O fenômeno organizacional do sistema internacional adquiriu grande relevância ao longo do século que passou, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial. Existem, na atualidade, aproximadamente mil organizações internacionais, a grande maioria de âmbito regional e uma centena delas de alcance universal.

Assim, o estudo deste conjunto de coletividades, mais ou menos autônomas, é uma das peças fundamentais para que sejam compreendidas as complexas relações internacionais contemporâneas. E ele somente pode ser feito a partir da conjugação de diversos enfoques, numa iniciativa multidisciplinar. A história, o direito, a economia e a política são ângulos indispensáveis no tratamento de um tema muito presente na Europa ocidental e na América do Norte, embora pouco consolidado como doutrina ou conhecimento acadêmico. No Brasil, é escasso o próprio interesse pelo estudo das organizações internacionais.

Esta publicação é um manual, que não foge às peculiaridades do gênero. Além de fornecer informações fidedignas atualizadas a cada nova edição, é uma obra de iniciação que busca ser rigorosa ao descrever as organizações internacionais, e ao mesmo tempo, transcende a simples descrição. Ele se esforça para colocar em evidência seus mecanismos decisórios – considerados como seu núcleo central, como sua *alma* – e não se furta em abordar o controverso tema que trata do grau de eficácia das organizações internacionais. Pode-se dizer, portanto, que o característico sobrevoos dos manuais é complementado por avaliações, crítica e formais sobre a ação concreta destas associações de Estados.

Evidentemente, este manual é escrito a partir de uma perspectiva brasileira ou, na melhor das hipóteses, do

continente americano. Objetiva atrair a atenção dos leitores para que, uma vez interessados no tema, sejam lançados à amplitude do objeto através da bibliografia nele arrolada.

A obra possui uma parte teórica em seus dois primeiros capítulos, que procura conceituar as organizações internacionais, tratando de forma científica este recente fenômeno. A seguir, utilizando-se da classificação proposta nos capítulos iniciais, as organizações são classificadas segundo seu alcance e seus propósitos. Neste âmbito, as duas organizações de natureza política e de dimensão universal, ou seja, a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas merecem uma atenção particular.

Posteriormente, o capítulo 6 trata das dezessete organizações especializadas de âmbito universal. Os dois capítulos seguintes são consagrados às experiências ocorridas nas Américas com um enfoque especial, por um lado, sobre a Organização dos Estados Americanos e, por outro, nos organismos regionais de cooperação econômica.

Foi feito igualmente um sobrevoo das organizações regionais fora das Américas, especialmente as que reúnem os Estados desenvolvidos onde se destaca a experiência singular da União Europeia.

Num capítulo resumido, há o tratamento, em grandes pinceladas, das organizações não governamentais de alcance transnacional (ONGAT). Malgrado o fato de não ser objeto deste Manual, como se trata de crescente fenômeno da vida coletiva internacional, pareceu-nos pertinente indicar alguns de seus traços fundamentais. Neste sentido, surgiram nestas últimas décadas organizações internacionais mistas ou sui generis. Três delas são descritas em rápidas pinceladas.

O anexo contém um quadro resumido da participação brasileira nas mais importantes OI e, por fim, é listada uma bibliografia especializada sobre a temática.

1

Teoria das organizações internacionais

Pensar faz a grandeza do homem .
Blaise Pascal

A profusão extraordinária no pós-segunda guerra mundial das organizações interestatais ou intergovernamentais - há reservas sobre a correção desta última apelação - exige um esforço para tentar definir uma teoria da comumente denominada *organização internacional* . O nascimento da OI obedece a um rito imutável: antes de tudo a OI é uma instituição jurídica, instituída por um ato jurídico e governada por regras de direito.

Embora política pelo encontro de vontade de seus criadores e jurídica pelo ato de seu nascimento, ela é voltada à ação e desde logo necessário o estudo de seu funcionamento e eficácia. Portanto, ausente uma abordagem interdisciplinar impossível compreender a OI.

O Direito Internacional, ao codificar o costume e estabelecer princípios e regras básicas para a convivência entre os Estados, lança as primeiras - portanto, rudimentares - bases de organização da sociedade internacional. [1] Estes alicerces são bilaterais e respondem a interesses específicos dos países contratantes. A partir deste momento aparecem os acordos com o objetivo de regularizar a situação das pessoas que detêm dupla nacionalidade, avenças sobre a concessão de imunidade diplomática, sobre a extradição e a cooperação judiciária, ou sobre a delimitação de territórios contíguos. A condição destes acordos é a reciprocidade.

Um patamar superior de cooperação internacional foi alcançado quando três ou mais Estados decidiram trabalhar para atingir fins comuns. Passamos então do *bilateral* para o *multilateral*. Este vem a ser o traço fundamental da organização internacional contemporânea. Sua evolução demonstra que as primeiras grandes conferências internacionais tinham um objeto definido, embora não houvesse preocupação com a periodicidade destas reuniões. Posteriormente, as conferências tornaram-se frequentes, fazendo surgir um embrião de institucionalização em razão desta regularidade.

Finalmente, foi necessário que estas conferências resolvessem duas questões práticas: por um lado, a preparação da agenda e da infraestrutura indispensáveis à realização do encontro. Por outro, a necessidade de manter uma memória do que foi decidido. Apareceram então os *secretariados* das conferências, fazendo com que surgisse, efetivamente, a organização internacional.

Esta evolução desemboca na consolidação de três de suas principais características: *multilateralidade*, *permanência* e *institucionalização*. Não existe nenhuma controvérsia no que diz respeito às duas primeiras. A multilateralidade pode caracterizar-se pelo *regionalismo* ou pelo *universalismo*. Mais do que os objetivos e princípios, a diferença entre o regionalismo e o universalismo é encontrada na composição dos sócios. Os primeiros pertencem ao espaço físico delimitado, onde a contiguidade geográfica é uma das principais, embora não decisiva característica. Ao contrário, as organizações internacionais de cunho universalista não impõem exigências ou aplicam critérios discriminatórios sobre a origem, o regime político ou a localização física entre seus sócios.

As relações entre as organizações regionais e as universais são estabelecidas nos tratados constitutivos. Os compromissos assumidos pelos Estados em âmbito regional

não podem ser incompatíveis com os firmados na organização universal. [2]_Portanto, ela condiciona tanto os acordos regionais passados quanto os futuros à estrita observância dos termos do tratado de âmbito universal.

A *permanência* das organizações internacionais manifesta-se através de dois elementos. Por um lado, a organização internacional é criada com o objetivo de durar indefinidamente. Isto não pressupõe que ela seja perene, pois muitas organizações internacionais já desapareceram; ou ainda que os Estados-Membros não possam desobrigar-se e dela retirar-se, após cumprir o rito previsto no tratado constitutivo. A duração por tempo indeterminado prende-se à ausência de qualquer limite temporal estabelecido no ato constitutivo, mesmo que este contenha a previsão, de forma explícita, de sua própria reforma, porém excluída, desde logo, a sua extinção.

De outra parte, o caráter permanente das organizações internacionais se expressa pela criação de um Secretariado, com sede fixa dotada de personalidade jurídica internacional que permite a assinatura de acordos-sede, com a aplicação do princípio da inviolabilidade e com os direitos e obrigações inerentes às atividades de representação diplomática no exterior. Para o cumprimento de suas funções, a organização internacional possui capacidade para emitir passaportes ou *laissez-passer* para seus funcionários. Estes não perdem a nacionalidade original, mas, no exercício de suas obrigações funcionais, dispõem de documentos legais fornecidos pela organização internacional.

A questão da *institucionalização* das organizações internacionais é bastante complexa, em razão da natureza da realidade internacional, cuja essência consiste no sistema relacional entre os Estados; isto é, uma intrincada rede de relações bilaterais. O objetivo desta prática secular é fornecer aos Estados as condições para a sua segurança.

Com o surgimento das organizações internacionais, o sistema relacional não desapareceu, na medida em que, até o momento, as relações no âmbito das organizações não atingiram um grau que pudesse vir a substituí-lo.

Os Estados, ao manterem suas prerrogativas tradicionais de exercício do poder, concordaram em criar mecanismos multilaterais dotados de instrumentos capazes de atuar em diversos campos, inclusive de forma preventiva, como, por exemplo, quando se trata da manutenção da paz e da segurança internacionais. Todavia, as funções das organizações internacionais são percebidas de forma diferenciada pelos Estados-Membros.

A *institucionalização* pressupõe três elementos. O primeiro deles é a previsibilidade de situações que outrora eram abordadas coletivamente somente quando os interessados buscassem auxílio ou atuassem em defesa própria. A organização, em seus tratados, prevê fatos e condutas que virão a materializar-se na realidade e lhes atribuir consequências, inclusive, entre elas, sanções internacionais. Cria-se, assim, um espaço institucional de solução de conflitos e de relacionamento interestatal. Neste sentido, o advento das organizações internacionais é um importante fator conducente a um incremento inelutável e progressivo da densidade jurídica das relações internacionais.

O ganho que deveria advir da institucionalização pode ser sintetizado pela previsibilidade, via de consequência, das próprias relações internacionais – leia-se estabilidade do sistema –, bem como um maior grau de justiça das decisões coletivas. Naturalmente, estas vantagens dependem da equação de poder compreendida pelas organizações internacionais, tanto quanto da eficácia de sua atuação. ^[3]

O segundo elemento a ser considerado é a soberania. A participação de um Estado numa organização internacional pode vir a significar a necessidade de dimensionar

coletivamente certas competências que antes pertenciam ao absoluto domínio nacional, no caso de algumas culturas sob a forma de um dogma.

Como último elemento, é necessário frisar que a vontade manifestada por um Estado de aderir à organização internacional é que condiciona sua posterior aceitação do processo decisório em curso, desde que o mesmo respeite os tratados acordados. Portanto, a posterior denúncia não exime o Estado a se sujeitar ao decidido no período em que integrava o corpo coletivo.

A mais simplista e primária forma de institucionalização consiste em formar um restrito secretariado administrativo, sob a responsabilidade, por vezes rotativa, de um dos sócios. A mais complexa e avançada se reflete na delegação de competência e poderes dos Estados-Membros para um órgão *supranacional*, capacitado a impor as decisões e controlar sua forma de aplicação. Como exemplo atual e marcante, serve uma parte da estrutura orgânica da União Europeia - a Comissão Europeia e o Tribunal de Luxemburgo.

A existência de uma organização internacional pressupõe a manifestação da vontade dos sócios. Portanto, o voluntarismo deve ser acrescido da formalização jurídica obtida através da assinatura de um *tratado* que implica a responsabilidade estatal. Do ponto de vista jurídico, tem duplo sentido a natureza do tratado que origina uma organização internacional. Pelo prisma formal, ele possui as características próprias de um acordo e, materialmente, representa ao mesmo tempo um tratado e uma espécie de Constituição, eis que determina a estrutura e o funcionamento de um novo ente autônomo dotado de personalidade jurídica internacional.

1.1. DEFINIÇÃO

As organizações internacionais são *associações voluntárias de Estados* ^[4] que podem ser definidas da seguinte forma: *trata-se de uma sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros*. ^[5] O artigo 2º, § 6º, da Carta das Nações Unidas, ressalta o voluntarismo desta participação, pois a ONU não pode impor sua autoridade a um Estado que não a compõe. ^[6]

O tratado constitutivo de uma organização internacional objetiva estabelecer os direitos e obrigações dos Estados-Membros com as organizações internacionais e, muitas vezes, *entre* os Estados-Membros. Portanto, a criação e o funcionamento de uma organização internacional dependem do tratado constitutivo, como dele também depende o respeito aos direitos e deveres dos Estados-Membros em suas relações recíprocas. Por esta razão, os Estados mais débeis ingressam nas organizações internacionais em busca de legitimação e segurança.

Muitos autores enfatizam a importância de a organização internacional ser dotada de instituições, ou seja, de órgãos próprios. Alguns, como Paul Reuter, defendem uma posição radical, pois somente consideram a existência de uma organização internacional quando ela pode, através de órgãos próprios e independentes, manifestar uma vontade distinta daquelas expressas pelos Estados-Membros. ^[7] Em outras palavras, caso a institucionalização represente um novo espaço para a atuação dos Estados sem que estes deleguem ou concedam instrumentos de atuação à OI com um grau de autonomia suficiente, a organização internacional assim concebida seria uma simples continuidade da atuação externa tradicional dos Estados-Membros. Podemos acrescentar que o Estado, ao privilegiar este modelo de OI, aumenta seu poder internacional, pois cria novo espaço até então

inexistente e o controla de maneira exclusiva, dotando-se de instrumentos suplementares concedidos pelo multilateral. Ao inexistir autonomia institucional, a OI perde, aos olhos destes autores, o princípio elementar, sustentáculo de sua personalidade internacional, qual seja, o poder coletivo fora e acima do poder dos Estados-Membros. Trata-se de um princípio originário inquestionável. Sem ele, inexistiria OI.

Desta percepção decorre uma definição distinta das organizações internacionais. Assim sendo, estas seria uma *associação voluntária entre Estados, constituída através de um tratado que prevê um aparelhamento institucional permanente. Além disso, ela é dotada de uma personalidade jurídica distinta dos Estados que a compõem, com o objetivo de buscar interesses comuns, através da cooperação entre seus membros*. [8]

1.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

a) Os membros de uma organização internacional são os Estados; portanto, etimologicamente, poderíamos identificar uma organização internacional como sendo uma *organização interestatal*. Este elemento descarta, por conseguinte, as organizações internacionais de cunho privado ou aquelas que concedam igual condição jurídica a membros públicos e privados. Isso não quer dizer que as organizações interestatais não venham a acolher instituições privadas como conselheiras ou consultoras.

b) A constituição de uma organização internacional é feita através de um *tratado*, ou seja, um acordo firmado entre os Estados segundo as normas do direito internacional. Portanto, elas são de origem clássica que se inspira no Direito dos Tratados. As exceções são encontradas no caso da União Europeia, que deu nascimento a um direito próprio - o Comunitário - e as

organizações de integração econômica criadoras de um Direito da Integração.

c) O tratado firmado entre os Estados-Membros equivale também à *constituição* da organização internacional. Por essa razão, o texto que dá origem à organização é denominado *tratado constitutivo*. Nele se encontram os objetivos e os instrumentos previstos para alcançá-los. Caso os meios previstos se mostrem insuficientes, inadequados ou desatualizados para que sejam concretizados os objetivos definidos nos tratados constitutivos, é aplicado o princípio da *capacidade implícita* que dispõe a OI. Ou seja, novos meios são colocados em prática – embora não explicitados do tratado constitutivo – capazes de responder às novas demandas da sociedade.

d) A existência de uma organização internacional implica o estabelecimento de *órgãos permanentes*. Mesmo que a direção dos trabalhos da OI possa ser exercida através do sistema de rodízio entre os Estados-Membros – caso do MERCOSUL – existe um *corpus* funcional e uma estrutura de permanente de poder, amplo ou reduzido, a serviço da instituição.

e) As organizações internacionais devem ser consideradas como *sujeitos mediatos*, ou seja, *secundários* da ordem jurídica internacional. ^[9] Sua personalidade jurídica internacional é condição delegada pelos Estados-Membros. Isso significa dizer que ao contrário dos Estados que existem a partir do momento do preenchimento de certos requisitos, tanto o surgimento quanto o desaparecimento de uma OI está a depender de uma vontade externa à sua qual seja, à vontade dos Estados-Membros.

f) Uma organização internacional pressupõe a existência de objetivos de *interesse comum* entre os Estados-Membros. Por conseguinte, as OI exercem uma função de cooperação interestatal que pode ser operacionalizada

basicamente de duas maneiras: (a) por um lado, deixando intacta a estrutura da sociedade internacional composta por Estados soberanos (*organizações de cooperação*) ou (b) buscando aproximar os Estados que dela fazem parte, exercendo em seu nome certas funções delegadas (*organizações de integração*).

g) Os Estados criam ou associam-se livremente às organizações internacionais. Portanto, eles o fazem numa expressão de vontade própria de origem nacional. A *base voluntarista* das OI decorre, igualmente, do fato que toda organização repousa sobre um tratado. Mesmo quando uma OI nasce de uma resolução adotada em uma conferência internacional - caso da OPEP - tal resolução deve ser entendida como um acordo em forma simplificada que possui o valor de um tratado.

h) Os Estados-Membros de uma OI, além das desigualdades material e objetiva que os caracterizam, podem ser considerados *titulares de direitos e deveres diferenciados* na condição de integrantes do coletivo.

i) Os Estados fundadores das OI são definidos como *membros originários* , e os demais, *membros ordinários* ou *associados* .

1.3. ENFOQUES DOS ESTUDOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Apesar da crescente importância das instituições internacionais nas relações interestatais, internacionais e transnacionais, o estudo deste fenômeno é bastante recente. O estreito e tradicional vínculo entre o direito internacional público e o estudo das organizações internacionais, além de restringir o enfoque destas à exclusiva percepção jurídica, fez com que o entendimento do novo fenômeno do mundo contemporâneo estivesse

imbricado a uma disciplina que normalmente era ministrada ao final da formação jurídica.

Com a aceleração da integração mundial, qualquer que seja a conotação atribuída à popular globalização, os estudiosos viram-se obrigados a identificar o ambiente internacional no qual atuam os sistemas nacionais. O ambiente internacional é, ao mesmo tempo, jurídico, político, econômico, social e militar. Sua compreensão, ainda que mínima, é condição indispensável para o entendimento dos fenômenos internos dos Estados. Estes, aliás, não são mais os atores solitários da nova realidade internacional. Além das forças transnacionais privadas, como, por exemplo, as empresas comerciais, industriais ou financeiras, as relações internacionais comportam a existência de outros atores, como as organizações não governamentais e as internacionais.

A manutenção da paz e a busca do desenvolvimento econômico e social fazem as organizações internacionais desempenharem um papel de prestadoras de serviços internacionais aos Estados. Portanto, as relações entre fenômenos infra e os supra estatais são constantes e profundas. Em muitos sistemas educacionais, estas circunstâncias tornam os estudos das organizações internacionais conteúdo imprescindíveis para a formação nos vários ramos das Ciências Sociais.

Ao conseguir desvencilhar-se do fardo de constituir um simples apêndice do direito internacional público e ao se tornar, em várias importantes Universidades dos países desenvolvidos ocidentais, disciplina obrigatória de graduação, o estudo da organização das relações internacionais conquistou seu próprio espaço nas Ciências Sociais.

Contudo, a experiência educacional brasileira encontra-se muito distante das necessidades de entendimento do cenário internacional. Raros são os cursos dedicados às

relações internacionais. Nos cursos de formação jurídica, a matriz curricular, no que concerne às questões internacionais, é a mesma que as Faculdades de Direito da Europa Ocidental e da América do Norte aboliram durante os anos 1950.

Nestas condições, é significativo o escasso interesse para as publicações nacionais que se debruçassem exclusivamente sobre a organização das relações internacionais. ^[10] Os modernos manuais de Direito Internacional Público editados no Brasil oferecem um pequeno espaço para o estudo das organizações internacionais. Trata-se, geralmente, da inserção de um pequeno capítulo descritivo, no final do livro, que fornece dados sobre as instituições internacionais.

Todavia, sem desmerecer o importante substrato jurídico nas análises sobre as instituições internacionais, consideramos que esta percepção não consegue indicar o grau de eficácia das organizações e as relações de poder entre seus integrantes. Analisar as instituições internacionais pelo exclusivo prisma jurídico consiste em cometer o mesmo erro de analisar as instituições políticas nacionais baseando-se exclusivamente nos textos constitucionais e suas interpretações jurídicas.

Já na década de 1930, os primeiros ensaios publicados sobre a experiência da Liga das Nações, referida também como Sociedade das Nações (SDN), enfatizavam a necessidade de transcender o enfoque jurídico para bem entender o fenômeno das organizações internacionais. Assim, nascem os internacionalistas, os quais, diferentemente dos juristas dedicados ao Direito Internacional Público, estão conscientes das limitações dos estudos exclusivamente jurídicos das organizações e realidade internacionais.

O melhor exemplo encontra-se em William Rappard, com seu estudo sobre a *Crise mundial*, publicado em 1938. Ele

identifica duas formas distintas e de valor desigual, para o estudo da SDN. Esta organização, não logrando alcançar aquilo que seus fundadores pretendiam, devendo adaptar-se ao mundo real, não poderia ser compreendida unicamente através do direito: seria indispensável recorrer ao método histórico.

O método jurídico, segundo Rappard, “quando aplicado à análise do Pacto da Sociedade [das Nações], pode iluminar-nos sobre as intenções de seus redatores. Mas ele não pode, naturalmente, revelar-nos o verdadeiro caráter de uma instituição que, apesar de ter nascido de seus esforços, não corresponde mais às suas expectativas. Por outro lado, para determinar o seu caráter, caso estendamos a aplicação do método jurídico de análise do Pacto à da jurisprudência dos órgãos da Sociedade das Nações, nós encontramos, imediatamente, uma grande dificuldade. Esta jurisprudência, com efeito, não é obra unicamente da Corte Permanente de Justiça Internacional, mas também de todos os outros órgãos da Sociedade”.

Portanto, além do texto constitutivo das organizações internacionais, os juristas devem levar em consideração tanto as interpretações que são fornecidas pela Corte de Haia, quanto às oriundas dos próprios órgãos da estrutura das organizações internacionais.

Quando se analisa a jurisprudência emanada dos órgãos das organizações internacionais, percebe-se que a falta de ortodoxia jurídica e as permanentes e decisivas injunções de ordem política atingem o cerne dos compromissos coletivos das organizações internacionais. Assim, não surpreende que as organizações internacionais, como, por exemplo, a SDN e a ONU, tenham criado comissões, após décadas de existência, encarregadas de estudar as questões relativas à aplicação de seus princípios fundadores e os problemas decorrentes.

O que é o método histórico? Deve-se afastar de pronto a escola histórica tradicional o qual alinha um rosário de fatos, muitos sem clara conexão, e os apresenta como sendo a totalidade do real. A qualificação do método histórico, quando aplicado ao estudo das organizações internacionais, consiste nos instrumentos analíticos que têm como objeto o *poder em movimento* . Ou seja, os fatores objetivos que diferenciam e hierarquizam as quase duas centenas de Estados soberanos que constituem as Nações Unidas. O movimento representa o entrelaçamento de interesses e valores, expressos ou velados, entre os sócios.

A interpenetração dos métodos histórico e jurídico é fenômeno recente dos estudos interdisciplinares. Assim, estamos distantes do nível científico que marca os estudos sobre as instituições políticas estatais. Renomados historiadores do século XIX, como Webster, Dupuy e Nicolson, não recorreram à análise do Congresso de Viena e do Diretório europeu, apesar de estes Congressos lançarem as bases da organização internacional contemporânea. Por outro lado, cabe ressaltar que certos juristas, ao analisarem as instituições internacionais, tendem a considerá-las como sendo fenômenos estáticos, incapazes de evolução ou involução.

Finalmente há um derradeiro e fundamental aspecto a ser levado em consideração quando apreciamos as escolas nacionais de pensamento sobre as organizações internacionais. As teorias por elas elaboradas repousam e se sustentam pelo lugar e importância que seus respectivos Estados ocupam no cenário internacional. Embora amiúde negado e invisível, existe um vínculo cultural entre objeto e sujeito, entre pesquisa e pesquisador. O ambiente onde se insere o observador influencia sua forma de apreender e de transmitir o saber.

Nos Estados Unidos, por exemplo, os escassos estudos sobre as organizações internacionais sofrem, na grande

maioria das vezes, um viés tendencioso buscando justificar a utilização do multilateralismo como instrumento de legitimação da política exterior de Washington.

Na França, por sua vez, carregada por um passado colonial que ainda mantém vínculos especiais no presente, os estudos das relações e das organizações internacionais passam pelo filtro da política exterior de Paris.

Poder-se-ia imaginar que a situação difere radicalmente na neutra Suíça, um dos berços da pesquisa e do ensino sobre as organizações internacionais. Ausentes o poder estatal e o passado colonial, o fato do país abrigar em seu solo dezenas de organizações internacionais – sendo Genebra a sede europeia das Nações Unidas – representa uma benção e um perigo. Benção pela presença constante e profunda do internacional na vida comunitária. Perigo justamente em razão desta proximidade. Muitos programas universitários são voltados à formação da burocracia internacional, podendo subtrair dos estudos a necessária e indispensável independência analítica.

1.4. ORIGEM HISTÓRICA

Há dois pressupostos básicos para que exista uma sociedade internacional organizada nos moldes da atual: por um lado, a presença de múltiplos Estados que são os sujeitos desta sociedade e, por outro, que estes Estados se considerem reciprocamente em igualdade de condições jurídicas, ou seja, que exista um respeito mútuo entre eles.

Sinais de solidariedade entre grupos humanos já se manifestam desde a Antiguidade. Num primeiro momento, foram estabelecidas regras de arbitragem entre as cidades gregas. Em seguida, no século V, surge a aplicação do princípio da confederação, segundo o qual cada cidade fazia-se representar no Conselho segundo um peso ponderado calculado através da importância de cada um de

seus membros. O perigo que ronda estes burgos faz com que muitos deles coordenem sua política de defesa e compartilhem de uma defesa coletiva, sustentada pela contribuição financeira dos participantes.

Mais do que as rivalidades entre as cidades, a predominância de Atenas e as guerras com os Persas e Macedônicos, o que demonstrou os limites da solidariedade no mundo helênico, a característica marcante se constitui na inexistência do respeito mútuo entre os sujeitos de direito. Certamente, havia muitos Estados. Contudo, eles desconsideravam a igualdade jurídica, já que Israel se proclamava o único povo eleito; os gregos percebiam os demais povos como bárbaros, e os romanos pretendiam uma dominação universal. Assim, a Antiguidade se sustentava essencialmente no princípio da subordinação – base dos impérios de Assíria, Babilônia, Pérsia, Egito e Roma – que obtinham a paz unicamente através da guerra.

A Idade Média faz surgir, de fato, uma sociedade transnacional. Contudo, não se trata de organizar as relações dentro do mundo cristão, mas submetê-lo à autoridade espiritual e temporal do Papa e do Imperador. Todavia não havia equilíbrio nesta diarquia. Ao Papa foi concedida primazia sobre o poder do Imperador na esfera internacional. Ele atuou, durante quase toda a Idade Média, como árbitro supremo e inapelável dos conflitos entre os Príncipes cristãos. Estes foram liberados de juramentos, eximindo-se de obrigações contraídas via tratados. O Papa adjudicava impérios a distintos Estados, como o fizeram Inocêncio III e Alexandre VI, com as Bulas papais que dividiram as terras a serem descobertas no Novo Mundo.

Apesar de ser considerada a primeira forma de organização ou de governo supranacional da sociedade internacional, o poder exercido pelo Papado não pode ser assimilado ao de uma organização internacional nos moldes atuais. Não somente o Papa procurava estender o

imperialismo romano para dominar o conjunto dos cristãos do Ocidente e, sobretudo a natureza da organização internacional contemporânea – obra feita pelo Estado – está muito distante do poder espiritual exercido pelo Papado.

1.4.1. O surgimento do Estado e as premissas da organização internacional

A contestação da primazia do Papado e da influência do Imperador ao final da Idade Média – obra do Renascimento e da Reforma – provoca o surgimento de monarquias nacionais e de Estados laicos. Abre-se uma era que se estende aos dias atuais e durante a qual a sociedade internacional irá adquirir novos contornos. Os Tratados de Westfália (1648), mais do que colocar um termo a Guerra dos Trinta Anos, estabeleceram um “sistema pluralista e secular de uma sociedade de Estados independentes, substituindo, desde então, a ordem providencial e hierarquizada da Idade Média”. [\[11\]](#)

Surgindo contra o Papado e os senhores feudais, os Estados afastaram a ideia oferecida pela experiência da Igreja. Eles poderiam substituir o poder do Papado por uma autoridade criada pelo esforço coletivo entre eles e que estivesse voltada unicamente a defender seus interesses. Ao contrário disso, definiram claros objetivos igualitários: formalização de sua independência; rechaço de qualquer autoridade que se encontre fora e acima deles; igualdade soberana entre eles e admissão da existência de uma relação de poder entre os Estados.

A balança de poder entre os Estados que caracterizou a Idade Média foi definida por Talleyrand como a relação entre as forças de agressão recíproca dos diversos corpos políticos. Nestas condições, não surpreende o fato de ser impossível a estruturação pacífica das relações internacionais através de uma organização da sociedade

entre os Estados que a compõem. O resultado desta opção foi a cristalização de uma sociedade *hobbessiana* marcada pelas guerras dinásticas, lutas de hegemonia, guerras repressivas, inclusão de cláusulas secretas contra terceiros Estados nos tratados e as alianças militares. De fato, estamos frente a uma sociedade anárquica marcada por uma guerra permanente de todos contra todos.

O início do século XIX aporta as premissas de uma mudança com o surgimento de um embrião de organização da sociedade internacional. O final das guerras napoleônicas permite a formação da Santa Aliança em 1815. Tem início a “era dos Congressos”, que faz surgir a diplomacia de alcance multilateral no continente europeu. A partir de então, os problemas europeus serão debatidos em seu mais alto nível e, sobretudo, não serão objeto de deliberações bilaterais, mas coletivas.

Trata-se de uma *pentarquia* ^[12] que reúne, a partir de 1818, Áustria, França, Prússia, Reino Unido e Rússia sob a denominação de “Diretório Europeu”. Pela primeira vez na história, as Grandes Potências se reúnem em tempo de paz para solucionar seus problemas através de consultas. Por conseguinte, surge claramente uma preocupação com a prevenção dos conflitos. Todavia, é necessário fazer uma distinção entre o objetivo perseguido pelo Diretório – luta contra os governos revolucionários que se opunham à monarquia, inclusive com intervenção armada – e o significado para o surgimento das organizações internacionais dos mecanismos de diálogo e de entendimento imaginados por ele.

Apesar de seu fenecimento a partir de 1825, a experiência da Santa Aliança é retomada pelo Concerto Europeu, o qual se constitui no novo modelo de governo de fato e oligárquico da sociedade internacional. O sentimento de solidariedade dos países vencedores de Napoleão fez surgir um processo de entendimento na Europa, baseado no

princípio da monarquia, legitimado no direito divino e do equilíbrio de poder entre seus integrantes. Todavia, não se tratava de organizações internacionais no sentido estrito, mas de um esforço permanente de consultas diplomáticas para que os litígios e disputas entre os Estados não se transformassem em guerras.

As reuniões ocorriam sobre uma base voluntarista, e seus resultados não eram coercitivos. Por esta razão, o Concerto Europeu nunca esteve em condições de impor suas decisões a uma grande potência. Entretanto, o Concerto conseguiu intervir de forma coletiva na China e lutou de maneira coordenada para colocar um termo ao tráfico negreiro e à escravidão. Foram definidas no Congresso de Berlim de 1885, as regras para a divisão colonial da África.

O encontro entre as experiências multilaterais Europeias e americanas ocorreu no final do século. Foram as duas primeiras Conferências de Haia (1899 e 1907) que, de forma inédita, tentaram estabelecer princípios jurídicos comuns para a organização internacional.

1.4.2. As doutrinas precursoras

Os constantes conflitos entre grupos socialmente organizados conduziram a humanidade, desde o século XIV, a interrogar-se sobre os meios de controlar a guerra e tornar permanente a paz. Incipientes e de escasso alcance, as ideias de constituição de uma organização internacional de caráter universal foram manifestadas por Pierre Dubois e, em 1464, por George de Podiebrad, Rei da Boêmia, com um projeto de manutenção da paz na Europa.

A partir do século XVI, novos estudos são divulgados por William Penn, Jean-Jacques Rousseau, os abades São Pedro e Gregório. Surge o importante trabalho de Kant sobre a paz perpétua. Contudo, a manifestação destas vontades

isoladas ou de pequenos grupos não atinge a política dos Estados que prosseguem em uma concepção nacional e individualista da segurança de seus respectivos Estados. ^[13]

1.4.3. A experiência nas Américas

O perigo de uma reconquista, por parte da Espanha, de sua ex-colônia peruana, e as ideias voltadas à integração defendidas por Simon Bolívar, a fim de resguardar a jovem independência da América Latina, fazem com que vários países do continente reúnam-se no Panamá em meados de 1826.

O Primeiro Congresso dos Estados Americanos conta com a participação da Colômbia (atualmente os territórios de Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela), da América Central (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador), dos Estados Unidos Mexicanos e do Peru. São observadores o Reino Unido e a Holanda. Ao passo que Argentina, Bolívia, Brasil e Estados Unidos da América não se fazem representar.

Neste Congresso, é firmado o Tratado do Panamá, prevendo a formação de uma *Confederação de Estados*, com o objetivo de manter a paz e buscar soluções negociadas para os conflitos. Do ponto de vista institucional, é prevista uma Assembleia geral onde todos os países deveriam estar em igualdade jurídica.

Sem ratificações, o Tratado do Panamá confronta-se com a realidade política do Novo Mundo, e seus objetivos se diluem. Paradoxalmente, não foram antigas metrópoles ibéricas as principais adversárias do movimento de aproximação, mas os próprios latino-americanos. Ao contrário do pretendido por Bolívar, aos conflitos continentais seguem-se guerras civis, provocando a desintegração territorial de vários Estados. A Grande Colômbia é dividida em quatro Estados independentes. A

América Central também se fragmenta, e vários conflitos territoriais - Guerra do Paraguai e entre o México e os Estados Unidos - demonstram rapidamente os limites das tentativas de organização pan-americanas.

Ainda assim, os Estados latino-americanos reúnem-se periodicamente para tratar de problemas comuns. O Congresso de Lima (1847-48) decide criar uma *Confederação de Estados* - jamais concretizada - e define regras para o comércio e a navegação. Em 1856, a reunião acontece em Santiago do Chile e apesar da pouca representatividade, pois tão-somente três países participam, é firmado um *Tratado de Aliança Militar e de Assistência Recíproca*. No mesmo ano, outros países aderem a esta proposta. Porém, a ausência de ratificação compromete sua aplicação.

O Terceiro Congresso de Lima (1864-65) debate a contínua desintegração continental que ameaça a América Latina. Suas resoluções novamente sofrem pela ausência de ratificação. A fragilidade do processo de entendimento, aliado às dificuldades para a criação de vínculos confederais entre os países latino-americanos, leva Simon Bolívar a convencer-se da inutilidade de seus esforços. Ele afirma que eles são tão eficazes quanto "arar no mar".

É digna de nota a oposição da monarquia brasileira à aproximação com as jovens repúblicas hispano-americanas. Estas, progressivamente engolfadas por problemas internos, dão-se as costas e abandonam os projetos de cooperação.

Os Estados Unidos já haviam indicado, em 1823, de forma unilateral as bases sobre as quais as relações da América Latina com o mundo deveriam ser concretizadas. Trata-se da *Doutrina Monroe* que, sob o manto dos interesses britânicos, pretende afastar as antigas metrópoles da América Latina. A contrapartida é representada pela intenção de Washington de não interferir nos assuntos europeus.

Entre 1889 e 1890, reuniu-se em Washington, agora sob a condução dos Estados Unidos, a Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos. A ampla e pretensiosa agenda pretendia definir um sistema permanente de arbitragem, além da diminuição e harmonização das tarifas de importação por parte dos países latino-americanos.

Apesar de seu fracasso, a Conferência criou um escritório de divulgação de oportunidades comerciais para os países-membros. Além disso, instaurou-se, a partir desta reunião, uma regularidade na convocação das conferências que deveriam realizar-se a cada cinco anos. Os Estados Unidos tornaram-se elemento preponderante em todos os ajustamentos futuros na organização das relações interamericanas.

N a Conferência de Buenos Aires, em 1910, o Escritório Comercial transforma-se na *União Pan-Americana*. Contudo, a eclosão da Primeira Guerra Mundial interrompeu a regularidade das reuniões. Após 1919, o Presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, propôs um *pacto nas Américas* semelhante àquele que cria a Liga das Nações. A proposta contemplava, entre outros elementos, uma pan-americanização da Doutrina de Monroe e o princípio da segurança coletiva continental. Somente com o surgimento da Organização dos Estados Americanos (OEA), através da Carta de Bogotá em 1948, tais princípios serão aceitos.

1.4.4. As uniões técnicas e administrativas

No início do século XIX, alguns Estados estão convictos de que, em razão da natureza dos interesses comuns que começam a surgir, seria menos onerosa e mais prática a constituição de órgãos internacionais permanentes em vez de continuar reunindo conferências diplomáticas de maneira pontual e descontínua, como haviam feito até então.

Desta forma, surgiram as primeiras organizações internacionais para tratar de questões técnicas. Assim, já em 1815, foi criada uma comissão fluvial internacional para tratar da administração conjunta da navegação no Reno e, em 1856, criou-se a comissão do Danúbio.

Na segunda metade do século XIX, em torno de questões administrativas, foram criados instrumentos de cooperação. Assim, são criadas a União Telegráfica (1865), a União Postal Universal (1874), a União para a Proteção da Propriedade Intelectual (1883) e a União das Ferrovias (1890).

As condições de trabalho e de vida dos operários das manufaturas fez aparecer uma consciência social na Europa durante o século XIX. Em 1900, uma conferência diplomática, reunida em Paris, criou a Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores (AIPLT). Lançou-se, então, a semente da futura Organização Internacional do Trabalho (OIT), fundada em 1919.

Os consistentes esforços das organizações técnicas e administrativas identificaram-nas como as precursoras da solidariedade internacional. Como declarou o internacionalista francês Louis Renault, apesar de estes organismos serem ignorados pela opinião pública, eles “fizeram mais pela civilização e o entendimento entre os povos do que célebres diplomatas”.

1.5. CLASSIFICAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O rápido crescimento, sobretudo após 1945, do número de organizações internacionais foi acompanhado por uma extraordinária variedade de modelos, formas, eficácia e

propósitos. Inevitável que os especialistas propusessem múltiplas técnicas e princípios para tentar colocar um mínimo de ordenamento e coerência em estudos que abordam o que parece ser inclassificável. Com o objetivo de tornar mais orgânica a exposição, ressaltando nela características comuns das organizações internacionais, proceder-se-á a uma identificação de suas semelhanças e diferenças.

O inventário classificatório das organizações internacionais obedece a certos princípios básicos. Assim, elas podem ser identificadas:

a) pela *natureza* de seus propósitos, atividades e resultados;

b) pelo tipo de *funções* que elas se atribuem;

c) pelos *poderes* ou *estrutura decisória* que elas dispõem;

d) pela *composição*, ou seja, trata-se de organismos compostos de forma universal e não discriminatória ou, ao contrário, existem princípios que colocam limites à participação dos Estados.

1.5.1. A classificação segundo a natureza

A forma mais simples de identificar as organizações internacionais implica o delineamento de dois propósitos distintos. Por um lado, as organizações que perseguem objetivos *políticos* e, por outro, as organizações que objetivam a cooperação *técnica*. As primeiras enfrentam questões essencialmente conflituosas, e as segundas trabalham com assuntos vinculados à cooperação funcional.

As organizações internacionais de natureza política podem pretender congregar a totalidade do mundo, como, por exemplo, a Liga das Nações ou a ONU, ou somente parte deste, caso da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da União Africana (UA). Seu traço fundamental

prende-se ao caráter político-diplomático de suas atividades. Seu objetivo primeiro é a manutenção da paz e da segurança internacionais de alcance universal ou regional.

As organizações internacionais de natureza política exercem sua influência sobre questões vitais dos Estados-Membros, como por exemplo, a soberania e a independência nacional. Sua forma de ação é essencialmente preventiva. Assim, para o Estado, o fato de ser integrante da entidade exige a observância de certas normas de convívio internacional, que tendem a impedir a tomada de decisões militares externas ou mesmo de algumas decisões internas, por exemplo, na área dos direitos humanos, que venham a ferir os compromissos assumidos, sem a anuência prévia da organização internacional.

As entidades podem agir de forma a reparar atos praticados pelos Estados-Membros que fossem considerados lesivos à sua carta constitutiva. Trata-se essencialmente de contrapor-se a agressões de um Estado-Membro contra outro. Em razão de seus objetivos, incluem-se neste rol as organizações internacionais de caráter militar.

As *organizações de cooperação técnica*, denominadas também de organizações especializadas, descartam, em princípio, a interferência em assuntos de natureza política e restringem-se unicamente a aproximar posições e tomar iniciativas conjuntas em áreas específicas. Estas são delineadas pela natureza dos problemas que só podem ser enfrentados com a ação do coletivo internacional. Trata-se, por exemplo, do combate às epidemias (Organização Mundial da Saúde - OMS), a busca de melhoria da produtividade agrícola (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura - FAO), a divulgação do conhecimento científico, educacional e cultural (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência

e a Cultura - UNESCO) ou ainda a introdução de *standard* mínimo no mundo do trabalho (Organização Internacional do Trabalho).

1.5.2. A classificação segundo suas funções

Na classificação das organizações internacionais segundo suas funções, ou seja, as que decorrem dos *objetivos*, inclusive implícitos, de seu ato constitutivo, e dos *instrumentos* utilizados para alcançá-los, são identificadas as organizações que não recebem delegação de competência ou de poderes dos Estados-Membros. Elas também são denominadas *organizações internacionais de concertação* e tentam regular a sociedade internacional através de quatro formas distintas.

a) Há, em primeiro lugar, aquelas que se esforçam para *aproximar posições* dos países membros, tais como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Conselho da Europa. Para tanto, utilizam-se exclusivamente da diplomacia parlamentar.

Através de negociações abertas, muitas vezes com a participação da opinião pública, procura-se ajustar posições e tomar decisões compatíveis com os interesses de todos. A Organização Mundial do Comércio (OMC) poderia ser assimilada à regulação. Contudo, os mecanismos de solução de controvérsias comerciais com utilização, por exemplo, de um Júri (*Panel*), ou seja, de um comitê de arbitragem, concede à OMC a faculdade de permitir que um Estado considerado infrator seja objeto de represálias por parte de seus parceiros:

b) Em segundo lugar, as organizações internacionais que congregam esforços para adotar *normas comuns de comportamento* de seus membros. Isto ocorre basicamente na área de direitos humanos, questões trabalhistas ou de saúde pública internacional.

c) As organizações podem ser vinculadas a uma ação *operacional*, quando há urgência em solucionar crises nacionais ou internacionais oriundas de catástrofes naturais, conflitos internacionais, guerras civis e pesquisa conjunta em áreas de interesse dos países membros, como, por exemplo, na área nuclear.

d) Finalmente, existem as organizações internacionais de *gestão*, que prestam serviços aos Estados-Membros, particularmente no campo da cooperação financeira e do desenvolvimento (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento - BIRD e Fundo Monetário Internacional - FMI).

1.5.3. A classificação segundo a estrutura do poder

Segundo sua *estrutura*, as organizações internacionais devem ser classificadas com base na forma de tomada de decisão. Ou seja, é necessário distinguir com clareza *como o poder decisório é repartido entre os membros*.

1.5.3.1. As regras do processo de tomada de decisões

Também denominada de sistema de tomada de decisões, tais regras dividem-se entre aquelas que impõem a unanimidade para que um organismo tome uma decisão e as que estabelecem diferentes tipos de maioria como *quórum* para definir o resultado das votações.

a) Unanimidade e consenso

O princípio da unanimidade apresenta uma grande vantagem e um nítido inconveniente. A vantagem prende-se à legitimidade da decisão, que garante boas possibilidades de eficácia, na medida em que inexiste, presumidamente,

oposição ou obstáculo à execução daquilo que foi unanimemente decidido.

Em se tratando de países soberanos, não se pode sustentar um postulado à imagem do *centralismo democrático*, que garantiria a perfeita execução por todos os partícipes do processo, inclusive pelos derrotados na votação de uma causa.

O grande inconveniente atine à extraordinária dificuldade em alcançar a unanimidade, que implica a propalada paralisia ou lentidão das instituições internacionais. A maior característica da composição destes organismos é a diversidade entre os parceiros, ocasionando, via de consequência, a disparidade de suas expectativas e atuações. Isto acarreta o desenvolvimento de longas rodadas de negociação, muitas vezes sem êxito, e um significativo esforço de conhecimento mútuo e habilidade para compor interesses, que nem sempre estão presentes. Por esta razão, a chamada unanimidade *stricto sensu* modificou-se ao longo do tempo e ainda persiste em escassos organismos, como é o caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Criaram-se, então, mecanismos que alteraram a regra da unanimidade em seu estado puro, originando diversos critérios no deslinde das votações. A *unanimidade fracionada*, através da qual são firmados acordos parciais - vinculando apenas os Estados que votaram favoravelmente a determinada decisão, eximindo assim os demais membros da organização de seu cumprimento.

Já a *unanimidade limitada* pratica-se especialmente no Conselho de Segurança da ONU, na medida em que os membros permanentes desta instância dispõem na prática de um direito de veto a qualquer decisão. Deste modo, a ausência de um dos membros permanentes ou sua abstenção não impede que se determine um resultado unânime, porém limitado.

A *unanimidade formal* , por sua vez, tem como objetivo impedir a paralisia que poderia decorrer da abstenção reiterada por alguns membros. Trata-se da busca do chamado *consenso* , que pode ser definido como a ausência de objeção. Ao contrário da unanimidade *stricto sensu* , onde há votação, o consenso é uma espécie de *não-voto* , que assegura a busca de um texto ou de outra espécie de manifestação de vontade que contemple a ausência de uma contrariedade expressa por um dos signatários.

Logo, a unanimidade formal – que pode ser considerada como o consenso – se diferencia das demais modalidades por ser um conceito ontologicamente negativo. Ou seja, é pela inação das partes que ele se estabelece, dando origem a uma tendência à timidez dos acordos firmados sob a égide deste critério e a menor visibilidade de sua repercussão.

A Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) introduziu, desde 1992, duas curiosas modalidades de consenso. O *consenso menos um* garante a um Estado, a possibilidade de não executar uma decisão de princípio, não aceita por ele, em seu território, o que caracteriza uma espécie de exceção.

Quanto ao *consenso menos dois* , estipula que, no caso específico de um litígio entre dois Estados, se ambos estiverem desconformes com a decisão tomada, ainda assim ela pode alcançar eficácia. Baseia-se, portanto, na percepção da parcialidade dos interessados, malgrado tenham eles participado da discussão e expresso seus votos, que não são tomados em consideração.

Enfim, há a possibilidade de simples adoção de um texto ou de uma moção apresentados pela presidência de uma instância da organização, sobre assunto específico, desnecessária a redação de um texto de acordo. O Conselho de Segurança da ONU, mais uma vez, oferece exemplos vários, como a condenação de um atentado ou a

recomendação de atitudes a serem adotadas pelos Estados-Membros.

Acrescente-se que outra regra ou mesmo uma referência incluída nas normas que definem o sistema decisório no tratado constitutivo poderá ser crucial na definição do perfil da organização. Trata-se da necessidade ou desnecessidade da presença de todos os Estados-Membros, como ocorre na estrutura institucional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por força do artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto. ^[14] Esta disposição impede que quaisquer temas sejam discutidos na ausência de um possível interessado, nivelando a importância dos Estados-Membros. De outra parte, concede a todos os países, na prática, o direito de veto, que pode manifestar-se, além do voto negativo, pela simples ausência, cujo exemplo clássico foi oferecido pelo francês De Gaulle na chamada política da *cadeira vazia* . ^[15]

b) Maioria

O sistema de decisão por maioria pode ser quantitativo, qualitativo ou misto. A *maioria quantitativa* , modelo clássico nas organizações internacionais, considera cada Estado como um voto. Nestas circunstâncias, pode estipular que o quórum seja a chamada maioria simples, de 50% mais um dos membros, ou a qualificada, de dois terços ou três quartos. Obviamente, o tratado pode prever diferente *quórum* para cada tipo de tema a ser enfrentado.

A *maioria qualitativa* diferencia os membros segundo critérios próprios a cada organização internacional. Trata-se do denominado *voto ponderado* . Atribui-se a cada Estado-Membro um determinado coeficiente a ser computado quando do escrutínio. Há critérios como a população, o Produto Nacional Bruto e a disponibilidade de forças armadas.

O interesse pode ser um critério de ponderação. O Conselho Europeu de Pesquisas Nucleares (CERN) ou os programas internacionais de pesquisas espaciais são bons exemplos de que o poder de decisão pode estar vinculado à intensidade de investimento em determinadas iniciativas.

Nos organismos de concertação, cooperação e financiamento econômico, tais como BIRD, BID e FMI, introduziu-se o *voto ponderado*, calculado com base nas cotas que possui cada país-membro.

No caso da reforma da ONU, muito se fala em instituir a ponderação conforme o valor da contribuição de cada Estado ao orçamento da organização, o que viria a diminuir o peso dos numerosos fracos e aumentar a influência dos poucos fortes.

O *sistema misto*, como seu nome indica, exige uma dupla maioria, ou seja, quantitativa e qualitativa. Assim funciona o Conselho de Segurança da ONU que, para tomar uma decisão, precisa de dois terços dos votos dos membros. Ocorre que entre os dois terços obrigatoriamente deverão ser incluídos os votos dos cinco membros permanentes ou, ao menos, estes devem ter recorrido à abstenção. O voto contrário de um membro permanente, ainda que existam dois terços de votos favoráveis, vetará a tomada de uma decisão pelo Conselho.

O sistema tripartite da OIT é uma notável exceção. Cada país tem direito a quatro votos, sendo dois do governo, um patronal e um dos trabalhadores. Não se trata propriamente de uma ponderação. Mais bem da natureza diversa da organização, que ultrapassa a representação nacional para buscar em cada país setores privados, que certamente poderão emitir votos de conteúdo diferenciado malgrado oriundos do mesmo país.

1.5.3.2. Os procedimentos

Os procedimentos de discussão, votação e execução das decisões dos organismos internacionais são fundamentais para sua caracterização. O Século XX é a era das organizações internacionais e trouxe métodos diferentes que ocasionaram uma revolução nas relações interestatais.

Com a introdução da diplomacia parlamentar, ficou afastada a possibilidade de voto, cláusula ou reserva secretos, que são consideradas como uma das maiores causas da eclosão de conflitos bélicos. Cada Estado manifesta abertamente a sua posição. Mas como se forma a posição dos Estados no decorrer de uma negociação?

A publicidade dos debates, além de conceder transparência e respeito a posições diferenciadas, permite que o próprio processo decisório sofra a influência que a opinião pública nacional exerce sobre seus delegados, bem como revela a possibilidade de afirmar-se uma opinião pública internacional.

Deve-se ressaltar a cobertura que a mídia internacional oferece a tais eventos. Uma das consequências negativas desta evolução poderá ser o aumento das discussões e decisões tomadas fora do recinto da negociação.

Isto não afasta a concertação de posições entre Estados, como o Grupo dos países da América Latina (GRULA) no âmbito das Nações Unidas, ou como o Grupo dos Sete (G 7), que por afinidade ajustam previamente seus votos, como forma de um ainda maior fortalecimento.

1.5.3.3. A direção

Finalmente, há o papel dos órgãos permanentes das organizações internacionais, em particular do Secretariado que, segundo cada organismo, pode ser dotado de um substancial poder para direcionar a tomada de decisões e controlar sua aplicação.

O Secretário-Geral da ONU possui o direito de iniciativa, por exemplo, de reunir o Conselho de Segurança. Todavia, seu poder depende do perfil da organização. Através desta prerrogativa, pode-se esboçar a autonomia da entidade, porque ele fala em seu nome.

1.5.4. A classificação segundo sua composição

Há organizações que lançam mão de critérios para poder discriminar tanto os países que a integram quanto os temas de preocupação comum.

Uma primeira discriminação ou seleção é feita através da contiguidade ou proximidade geográfica, fazendo surgir às chamadas *organizações regionais*. São exemplos a OEA, OUA, OTAN e ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático).

A seleção segundo interesses objetivos comuns, e não critérios geográficos possui uma preocupação material específica. A tentativa de formação de um cartel encontra um exemplo na Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Paralelamente, encontramos as *organizações internacionais com alcance universal*. Não sendo feita qualquer discriminação para o ingresso dos Estados, as organizações universais se dividem, como assinalamos anteriormente, em organizações com objetivos amplos, como, por exemplo, a manutenção da paz e segurança internacionais (SDN e ONU) e com fins específicos, caso das organizações especializadas (OMS, OIT, FAO, UNESCO).

1.6. OS VALORES E O PODER NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

1.6.1. Sua ideologia

Tanto o processo institucional quanto o processo efetivo de exercício do poder nas organizações internacionais, desenrolam-se tendo como pano de fundo a hegemonia de certos Estados. Ora, ela não se impõe unicamente através de meios materiais, financeiros e tecnológicos. É imprescindível que ela atue igualmente no campo dos valores, ou seja, no terreno ideológico.

A ideologia é uma concepção do intelecto que elabora uma teoria da situação segundo seus interesses, valores e atitudes. Podemos classificá-la como explícita ou implícita; como redutora ou não; como fachada desprovida de força ou servir de motor dos processos decisórios.

Torna-se imprescindível distinguir claramente a ideologia da organização internacional como sujeito da decisão e a ideologia dos atores, particularmente os Estados-Membros. Contudo, esta distinção não pode afastar a organização internacional do meio onde ela atua. Caso contrário, estaríamos admitindo a existência de uma ideologia supranacional, dominadora do conjunto do sistema das relações internacionais. Ora, mesmo a unidade ideológica que atualmente impera em grande parte do sistema internacional é mais aparente do que real; os conflitos entre os Estados prosseguem, somente se sustentando com menos vigor no discurso ideológico, mas não afastando o seu conteúdo. Portanto, para identificação dos contornos reais, além dos institucionais, dos processos decisórios no âmbito das organizações internacionais, eles devem ser inseridos no âmbito das relações internacionais e dos embates que aí ocorrem.

As organizações internacionais, como já enfatizamos, desfrutam de limitada ou de escassa autonomia. Se para os países débeis, as organizações internacionais tendem a

representar uma garantia de independência política e uma forma de buscar o desenvolvimento econômico, para os países poderosos elas significam, na maioria das vezes, tão-somente um terreno suplementar - o da diplomacia parlamentar - onde atuará o seu poder nacional; as organizações internacionais são para estes simples apêndices de sua política externa.

As organizações internacionais representam um subconjunto das relações internacionais e a elas vinculam-se com permanente e total dependência. Nestas condições, torna-se impossível identificar os mecanismos concretos do exercício do poder em seu seio, se não forem ressaltados, brevemente, os contornos do sistema das relações internacionais. A primeira indicação do exercício do poder internacional transpõe no perfil hierárquico dos Estados.

A igualdade que se manifesta entre os Estados, segundo o Direito Internacional Público, encontra-se muito distante da realidade objetiva do sistema internacional. Mesmo correndo o risco da simplificação, é possível dividir os Estados em dois grupos. O primeiro é restrito às potências e aos Estados desenvolvidos. Caracteriza-se por apresentar índices positivos em todos os parâmetros utilizados para identificar o nível de desenvolvimento socioeconômico. São Estados que detêm, com maior ou menor grau, interesses generalizados, atores fundamentais da "grande política" internacional.

O segundo grupo de Estados, muito numeroso, pois representa $\frac{3}{4}$ parte do conjunto, reúne os Estados débeis e atores da denominada *pequena política*, pois possuem exclusivamente interesses limitados.

Apesar do fim aparente dos embates ideológicos, os grupos enfrentam-se e cooperam tanto entre si como no interior de cada grupo. Por outro lado, os grupos não são absolutamente estanques e pode ocorrer que um Estado transite de um grupo para o outro. Este fenômeno configura

uma exceção, pois a normalidade segue sendo a permanência dos Estados em cada grupo originário.

A segunda expressão das relações de poder internacional manifesta-se no plano econômico. Trata-se das relações entre o Estado e os interesses privados, tanto nacionais quanto internacionais. As políticas de comércio exterior e de atração dos investimentos estrangeiros representam um dos fundamentos da atuação externa dos Estados. Não é outra a razão da progressiva e hoje definitiva importância dos órgãos estatais que tratam das questões econômicas, como os ministérios das Finanças, Indústria e Comércio e o Banco Central.

Finalmente, as relações de força, no plano internacional, surgem igualmente na esfera privada. Trata-se das relações internacionais de classe e de interesse, que unem, separam, subordinam ou dominam grupos sociais nacionais. A teoria da dependência tentou identificar estes interesses de classe transnacionais que, em razão do extraordinário desenvolvimento das comunicações, transformou-se em fenômeno fundamental do sistema internacional contemporâneo.

Os principais traços do meio internacional onde se manifestam as ações e o discurso das organizações internacionais indicam que a ideologia destas está intimamente vinculada às dos Estados-Membros. A margem de manobra que dispõem as organizações internacionais dependerá do grau de coesão sistêmica do meio internacional. O baixo nível desta coesão, como ocorreu durante o período 1950-1980, permitiu que as organizações internacionais alcançassem um mínimo de autonomia ideológica.

A trajetória ideológica das organizações internacionais repousa em cinco momentos distintos de sua evolução pós-1945. O extraordinário surto de organismos internacionais

após o final da Segunda Guerra Mundial corresponde aos interesses e visões do mundo dos vencedores do Eixo.

Certamente, o fato de os Aliados digladiarem-se após a vitória permitiu o surgimento da primeira fase das organizações internacionais; trata-se do *funcionalismo*. Baseada no princípio de que as organizações internacionais deveriam servir os interesses da sociedade e descartar a preponderância da influência dos Estados, a teoria funcionalista se propunha a socializar as ações e iniciativas das organizações internacionais. Criava-se o mito da possibilidade da existência de uma relação direta, portanto sem intermediação dos Estados-Membros, entre a organização internacional e a sociedade.

A segunda fase ideológica das organizações internacionais surge a partir do início dos anos 1960 com o *desenvolvimentismo*. Enredada em suas próprias contradições, em plena oposição Leste-Oeste, impossibilitada de atuar mais incisivamente no campo da manutenção da paz e segurança, as organizações internacionais encontram uma nova justificativa ideológica para a sua atuação. Trata-se do estreito vínculo entre paz e desenvolvimento.

Impulsionado pela presença de um grande número de Estados que recentemente tiveram acesso à independência política, o desenvolvimento econômico de ampla maioria dos Estados do mundo tornou-se um fim em si. Para tanto, as organizações internacionais deveriam transformar-se num instrumento para a expansão econômica nos moldes liberais e criar condições favoráveis para o investimento direto de capitais privados e públicos, tanto nacionais quanto estrangeiros.

A terceira fase decorre da precedente. Trata-se da teoria do *transnacionalismo*. Na medida em que a escassa capacidade de poupança interna dos países pobres é, por múltiplas razões, transferida para os países ricos, foi

necessário apelar para os investimentos das empresas transnacionais. Por outro lado, a incapacidade dos países pobres em dispor de divisas, inviabilizando, portanto, as importações de bens de capital, lhes obrigou a oferecer condições para a instalação em solo pátrio de filiais de empresas estrangeiras. A ideia central das organizações internacionais presumia que estas empresas seriam os elementos dinâmicos do processo de desenvolvimento.

A quarta fase ideológica das organizações internacionais apresenta, num primeiro momento, uma visão exclusivamente nortista e negativa do desenvolvimento. Trata-se do *globalismo* que identifica os limitados recursos em matérias-primas que dispõe a Terra e os efeitos perversos, do ponto de vista ecológico, da busca incessante do crescimento econômico. Sintetizado pelo Clube de Roma, que propugnava um crescimento zero e o controle demográfico, o *globalismo* foi rejeitado pelos países em desenvolvimento, pois ele significava a manutenção do *status quo* e o abandono de políticas indutoras do desenvolvimento.

Finalmente, a quinta fase que marca ideologicamente, nos dias de hoje, as organizações internacionais, é representada pela chamada *globalização*. Em razão de suas características fundamentais, tendentes a diminuir o papel do Estado em benefício de forças transnacionais privadas - essencialmente as comerciais, tecnológicas e financeiras - a globalização enfraquece igualmente as organizações internacionais. Estas devem curvar-se perante estas forças e trabalhar na direção de uma maior liberalização das relações, sobretudo econômicas, internacionais.

1.6.2. Hegemonia e processo decisório

As decisões nas organizações internacionais possuem ponderação diferenciada. São heterogêneas, de importância política distinta, e a atitude dos Estados-Membros difere segundo a natureza da organização internacional analisada. Outro elemento analítico fundamental consiste na identificação do ambiente internacional do momento de tomada da decisão. Este ambiente interfere nas atividades internas da organização internacional.

Nas organizações internacionais de concertação política, de caráter universal como a ONU ou de cunho regional como a OEA, o peso de cada Estado-Membro é de fundamental importância no processo de tomada de decisões.

Por vezes, esta importância é ressaltada no próprio texto constitutivo, como no caso dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Estes, precedendo qualquer reunião formal do CS, se reúnem para ajustar uma posição única, pois a defeção de um único voto impede o funcionamento do sistema. No caso do sistema da OEA, que decide por consenso, as prévias negociações são igualmente fundamentais. Nestas, a influência dos Estados Unidos é capital.

A dinâmica da negociação multilateral não pode ser assimilada ao somatório de negociações bilaterais. Ela é muito mais complexa e original. Trata-se de um processo através do qual os interesses de todos os participantes são ajustados resultando na adoção de uma decisão coletiva. Quando desenvolvidas no âmbito das organizações internacionais, elas obedecem a certos procedimentos, como os previstos no Tratado constitutivo e na experiência da organização, que foram previamente estabelecidos.

Uma negociação multilateral conhece duas fases. A primeira é marcada por preliminares. Ou seja, há um contato informal entre as partes durante o qual são abordados os seguintes aspectos: finalidade da negociação;

emergência de coalizões; identificação dos papéis a serem desempenhados pelos Estados; elaboração de uma pauta mínima e elaboração de uma fórmula ou de uma moldura dentro da qual o acordo pode ser atingido.

O número de intervenientes na negociação não é levado em consideração, pois todos os Estados membros dela podem participar. Como as decisões são adotadas essencialmente através do consenso, é fundamental a criação de coalizões. Estas concedem um maior poder de barganha aos Estados tanto para fazer com que suas propostas sejam aceitas quanto para opor-se às iniciativas contrárias.

Os Estados podem ser divididos em ativos e passivos. Estes últimos estão no processo embora não dele participem. Não possuindo interesses, eles buscam simplesmente manter um status. Ao contrário destes, os participantes ativos constituem motores da negociação. É deste grupo que se extrai os líderes e os facilitadores (ou mediadores) da negociação.

A diferenciação dos papéis é marcante. Os líderes criam coalizões em torno de uma causa, assumem posições claras e procuram influenciar outras coalizões. Geralmente os líderes dispõem de maiores recursos e podem utilizá-los em seus esforços de persuasão. Os mediadores, ao contrário daqueles, buscam encontrar um meio-termo e tentam alcançar compromissos entre pontos de vistas conflitantes.

A segunda fase consiste na negociação formal. Nela os acordos alcançados anteriormente são formalizados através de textos legais. Como as partes, geralmente tem intenções distintas daquelas expressas no acordo, há necessidade de identificar novas garantias sobre o cumprimento e a operacionalização do acordado.

Tanto a estrutura da negociação com um número elevado de participantes quanto à função da coalizão - cuja existência pode ser percebida como um fim em si, superior

à busca de um acordo - faz com que a negociação multilateral implique questões distintas quando comparadas à bilateral. Por outro lado, o processo negociador é complexo em razão do grande número de variáveis, de informações e de sinais emitidos pelos participantes. Além disso, uma grande cena negociadora pode suscitar a encenação da retórica marcada por posições extremas que tornem difícil alcançar o consenso. Ademais do largo tempo necessário para alcançar o acordo, a prática de concessões mútuas bilaterais que se transformam em multilaterais, obriga os negociadores a um intercâmbio constante de dados dificilmente controlável.

Uma vez adotado um rascunho de texto único - considerado uma moldura do acordo - tenta-se preencher os vazios existentes (ou os *colchetes* no jargão diplomático) em razão da ausência de consenso. A elaboração deste geralmente se inicia a partir de um pequeno núcleo formado por negociadores interessados num resultado. Ela continua com a adesão dos demais negociadores através de barganhas bilaterais e de recompensas externas ao objeto do acordo.

Finalmente duas técnicas são utilizadas para a conclusão da negociação. Por um lado, apesar dos óbvios inconvenientes, são utilizadas expressões e palavras ambíguas que podem ser interpretadas de maneira distinta e contraditória. Por outro, lança-se mão do mecanismo legal das reservas. Estas devem versar unicamente sobre o secundário ou ter somente uma validade temporal. Reservas sérias e profundas entre atores essenciais à efetivação do acordo podem significar a nulidade do acordado.

Qual é o itinerário percorrido por uma decisão no âmbito das organizações internacionais? É possível identificar cinco etapas:

1. Nascimento da decisão. Trata-se do acordo em discutir um tema e tentar encontrar uma solução coletiva;
2. Surgimento do consenso;
3. Redação de um texto formal segundo as regras constitucionais da organização internacional;
4. Controle da aplicação da decisão;
5. Grau de eficácia da decisão.

Embora ausente uma percepção clara sobre a forma de seu percurso que pode resultar na eliminação da segunda e da terceira etapas e na desconsideração da quinta, a decisão deve seguir este trâmite. Caso não o faça encontrará empecilhos que tornarão impossível sua adoção.

Nas organizações internacionais especializadas, o processo decisório é mais complexo e na maioria dos casos mais lento, pois a natureza técnica das decisões revela uma maior autonomia dos Estados-Membros.

Uma importante pesquisa coletiva ^[16] identificou como se conquista e se exerce influência nestas organizações. Para tanto, foram analisados os processos decisórios de oito organizações internacionais: União Internacional das Telecomunicações (UIT), Organização Internacional do Trabalho, UNESCO, Organização Mundial da Saúde, Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), Fundo Monetário Internacional, Acordo Geral sobre as Tarifas Aduaneiras e o Comércio (GATT) e a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED).

As decisões tomadas nestas organizações internacionais durante o período de 1945 a 1970 foram classificadas, segundo o seu conteúdo, em sete grupos distintos: questões de representação; simbólicas; de limites; de programas; normativas; referentes ao respeito das regras e questões operacionais. Os intervenientes nos processos decisórios também foram identificados em sete grupos: os

representantes dos governos; representantes das associações privadas nacionais e internacionais; chefes do secretariado das organizações; altos funcionários e outros componentes da burocracia de cada organização; indivíduos que desempenharam um papel, oficial ou oficioso, de conselheiros; representantes de outras organizações internacionais e os meios de comunicação.

O nível de influência destes atores é diferenciado, segundo a organização e o tema a ser tratado. O grupo dos quatro primeiros é constantemente ativo, enquanto os seguintes apresentam um nível de influência parcial e pontual. Contudo, os meios de comunicação apresentam escasso interesse e não exercem praticamente nenhuma influência.

A metade das oito organizações analisadas apresenta um grande interesse para os Estados Membros mais poderosos. Trata-se do GATT, do FMI, da UIT e da AIEA. Elas pertencem ao chamado *subsistema representativo preponderante*. A atuação dos Estados poderosos nestas organizações dominava completamente suas políticas e processos decisórios. Inclusive, “seus representantes constituíam uma oligarquia no seio destas organizações”. ^[17]

Nas outras organizações, caracterizadas pela participação – ao contrário da representação – os Estados mais poderosos também influíam, mas permitiam que a burocracia internacional e os Estados menos poderosos desfrutassem de uma relativa autonomia. A diferença de atitude dos Estados mais poderosos com relação aos dois grupos de organismos internacionais é explicada pela importância atribuída aos organismos representativos, na medida em que suas atividades e decisões dizem respeito a assuntos fundamentais de suas relações exteriores, como a pesquisa nuclear, o comércio, os investimentos e as comunicações.

Pode-se dizer que, apesar de dominadas tanto numericamente quanto nos assuntos tratados pelos países menos poderosos e pelos interesses do Terceiro Mundo, as organizações internacionais permaneciam sob a influência dos valores “das sociedades ricas, industriais e de obediência não socialista. Estas organizações tornaram-se, pois, instrumentos de um colonialismo coletivo”. [\[18\]](#)

Tanto o surgimento da organização internacional quanto a sua evolução, representam o resultado de um processo de relações de forças. A presença da organização internacional somente conduz aquelas relações ao âmbito institucional. Contudo, este não coloca em risco as relações de forças e o poder exercido pelos Estados mais fortes. Neste sentido, as organizações internacionais formalizam e institucionalizam uma espécie de *hegemonia consensual*.

A eventual ausência da hegemonia consensual, como ocorreu com a UNESCO durante a década de 1980 e como ocorre com a OMS quando da pandemia de COVID 19 em 2020, pode vir a debilitar a organização internacional a ponto de inviabilizá-la. Por outro lado, a experiência da Liga das Nações durante os anos 1930, com a iniciativa de retirada da instituição dos Estados acusados de agressão, demonstrou que a organização internacional não respondia mais às expectativas hegemônicas de países como Alemanha, Japão e Itália.

A existência das organizações internacionais vincula-se, portanto, à hegemonia consensual. Não se deve, contudo, confundir sua existência com uma ampla e objetiva eficácia. Por esta razão, multiplicam-se as vozes, tanto no Norte quanto no Sul, exigindo transformações profundas das organizações internacionais.

2

Personalidade jurídica das organizações internacionais

Tudo aquilo que o homem ignora, não existe para ele. Por isso o universo de cada um, se resume no tamanho de seu saber.

Albert Einstein

Os Estados são os criadores das organizações internacionais, cujo nascimento expressa uma vontade estatal coletiva, portanto de caráter internacional. Esta vontade representa o encontro de interesses e aspirações da sociedade de Estados que compõem a organização. Ao longo de sua existência, as organizações internacionais continuarão a depender estreitamente do entusiasmo ou da apatia, do respeito ou da má-fé que seus membros lhe dedicam. Em definitivo, a sua evolução e a eficácia de suas ações vinculam-se a atitudes individuais ou de grupos de Estados.

Apesar da relativa autonomia da qual gozam os Estados, a simples existência de organizações internacionais significa um avanço da civilização em direção a uma maior previsibilidade de conduta dos Estados em suas relações recíprocas. Os compromissos firmados coletivamente fazem surgir, de forma objetiva, uma nova entidade, distinta das representadas pelos signatários, no concerto internacional.

As organizações internacionais não constituem um somatório aritmético das vontades de seus membros. Elas são tanto do ponto de vista jurídico quanto prático, algo *externo* e *distinto* em relação aos Estados. Mas como poderemos identificar, no direito das gentes, o caráter distintivo desta entidade? Tal definição é capital, pois permite diferenciar as organizações internacionais das

outras manifestações transnacionais - públicas ou de caráter privado - que permeiam as relações internacionais.

Indo bem além de uma mera curiosidade intelectual a perceber o fenômeno das OI através da História ou da Política, o interesse pelo seu rigoroso delineamento nos é exigido pela Filosofia e pelo Direito. A questão central é a seguinte: o monopólio exercido pelo Estado, desde Westfália, na organização das sociedades humanas sofre uma concorrência com o surgimento das OI? Ou seja, a eventualidade de identificar uma personalidade jurídica internacional em benefício das OI transforma-as em sujeitos completos ou plenos de direito internacional, possuidores de direitos e deveres, condição exclusiva, até então, dos Estados soberanos?

O reconhecimento implícito ou explícito por parte dos Estados, assim como um espaço próprio na teoria do direito internacional público, no que tange à existência ou não de uma personalidade jurídica internacional das organizações internacionais, não procede de um debate meramente acadêmico. Além da outorga de parcela da soberania estatal em seu benefício, a organização expressará a vontade coletiva de seus membros. O MERCOSUL, cujos membros assinaram solenemente um documento reconhecendo a personalidade jurídica internacional da instituição (Protocolo de Ouro Preto, 17/12/1994, artigo 34), constitui exemplo marcante da importância que decorre desta definição.

2.1. FUNDAMENTOS

Historicamente, os tratados constitutivos das organizações internacionais não manifestavam preocupação sobre sua eventual personalidade jurídica. Assim, a Carta das Nações Unidas, por exemplo, não fornece indicação sobre o tema, e os especialistas dividiram-se em múltiplos debates. Uma interrogação suplementar, caso as

organizações internacionais detivessem uma personalidade jurídica, seria a definição de seus contornos. Seriam elas sujeitos de direito internacional, situados no mesmo plano que os Estados, ou, ao contrário, trata-se de organismos com direitos e deveres distintos? Caberia ainda questionar: as organizações internacionais, tratando-se tão-somente de cooperação intergovernamental, estão aptas a serem titulares de direitos e obrigações internacionais?

A questão começou a ser elucidada apenas em 1948 quando a Organização das Nações Unidas envia o Conde Folke Bernadotte, diplomata sueco, como seu mediador na Palestina. Ele foi assassinado em Jerusalém, em 17 de setembro de 1948. Por estar a serviço das Nações Unidas, esta decidiu agir e exigiu do Estado no qual ocorreu o ato as devidas reparações e indenizações. Todavia, a indefinição de sua personalidade jurídica tornava impossível a formalização da demanda. Para contornar o problema, a Assembleia Geral da ONU fez um consulta à Corte Internacional de Justiça (CIJ) sobre sua capacidade de demandar junto aos Estados e, portanto, sobre a existência ou não de sua personalidade jurídica no direito internacional.

A Corte Internacional de Justiça, em marcante parecer datado de 11 de abril de 1949, tenta colocar termo à discussão. Segundo a CIJ, a ONU possui personalidade jurídica internacional, pois constitui atualmente “o tipo mais elevado de Organização internacional, e não poderia corresponder às intenções de seus fundadores caso ela fosse desprovida da personalidade jurídica. A Corte julga que cinquenta e um Estados, representando uma muito larga maioria dos membros da Comunidade Internacional, têm o poder, conforme o direito internacional, de criar uma entidade titular de uma personalidade internacional objetiva – e não simplesmente uma personalidade reconhecida somente pelos Estados membros”.

A resposta da CIJ repousa sobre conceitos fundamentais da teoria das organizações internacionais. Por um lado, ela aceita uma interpretação implícita da Carta vinculando-a às *intenções* de seus redatores e não tão-somente a do texto constitutivo. Isso significa que a consecução dos objetivos fundamentais de uma organização internacional – como a manutenção da paz e da segurança internacionais, no caso da ONU – exige a utilização dos meios imprescindíveis, mesmo aqueles não explicitados em seu ato constitutivo. E por outro, o caráter universal das Nações Unidas lhe outorga a capacidade jurídica internacional, tanto por parte dos Estados-Membros quanto dos não membros.

Todavia, a Corte julga necessário detalhar as diferenças entre a personalidade jurídica dos Estados e da ONU: “enquanto um Estado possui, na sua totalidade, os direitos e deveres internacionais reconhecidos pelo direito internacional, os direitos e deveres de uma entidade tal qual a Organização das Nações Unidas deve depender de seus objetivos e funções, enunciados ou implícitos, pelo seu ato constitutivo e desenvolvidos na prática”.

Mesmo possuindo personalidade distinta da dos Estados, a Corte chega à conclusão de que a organização é uma pessoa internacional. Afirmá-lo, contudo, “não equivale a dizer que a Organização seja um Estado, o que ela não é certamente, ou que sua personalidade jurídica, seus direitos e deveres sejam os mesmos de um Estado. Ainda menos seria a Organização um *Super Estado*, qualquer que seja o sentido desta expressão”.

Todavia, isto não quer dizer que todos os direitos e deveres da organização devem encontrar-se no plano internacional. Assim como os Estados, seus direitos e deveres dimensionam-se nos âmbitos interno, ou seja, com relação aos seus próprios órgãos, e externo. Logo, a organização é um sujeito de direito internacional, possui a capacidade de ser titular de direitos e deveres

internacionais e a capacidade de fazer valer os seus direitos através de reclamações internacionais.

A ONU, bem como as demais organizações internacionais, lhes é reconhecida a capacidade para alcançar os objetivos contidos em sua carta constitutiva. Todavia, as organizações internacionais não dispõem da plenitude das competências atribuídas aos Estados. Elas existem a partir da materialização de uma vontade cooperativa dos Estados. É neste sentido que podemos concluir que *as organizações internacionais são sujeitos mediatos ou secundários do direito internacional*, porque dependem de vontade de seus Estados-Membros para a sua existência e para a concretização e eficácia dos objetivos por ela perseguidos.

O aspecto funcional destes organismos é manifesto, pois seus órgãos somente poderão existir na medida em que sejam essenciais para o cumprimento dos objetivos determinados pelo tratado constitutivo. Logo, o nascimento, o itinerário e a morte de uma organização internacional dependem de vontade externa a sua, isto é, a vontade dos Estados-Membros.

As organizações internacionais surgem, geralmente, como consequência de um acordo multilateral negociado no âmbito de uma conferência internacional. Sua entrada em vigor dependerá de um número mínimo de ratificações, estabelecido no próprio texto constitutivo. Certas organizações internacionais, em razão de suas características, exigem a ratificação por parte de membros especiais. Assim, por exemplo, a Carta das Nações Unidas previu, em seu artigo 110, § 3º, que sua vigência dependia da ratificação dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança.

O Estado, para que seja internacionalmente reconhecido, necessita de três elementos factuais: o *território*, o *governo* e a *população*. Além desses, é necessário um elemento

jurídico que consiste na “capacidade de estabelecer relações com outros Estados”. ^[19] O princípio da efetividade, como o próprio nome enuncia, determina que o governo exerça de modo real e concreto, o poder no dito território sobre a mesma população. A linha de fronteira representa o limite político do exercício da soberania interna. Esta confere ao Estado a responsabilidade total sobre a população que nele se encontra.

A situação das organizações internacionais é radicalmente distinta. Sua responsabilidade é parcial na medida em que sua extensão vincula-se aos termos de seu tratado constitutivo e será exercida, no essencial, com relação ao Estado, e não à população. Assim, poder-se-ia afirmar que não existem vínculos entre as organizações internacionais e a população?

Contrariamente aos Estados, as organizações internacionais não dispõem de território, tampouco de população. No entanto, a União Europeia dá início ao questionamento desta máxima, uma vez que seus tratados consideram os cidadãos dos Estados-Partes do bloco, como sujeitos de uma jurisdição supranacional. No mínimo no que se refere a uma parte das competências estatais que são transferidas à ordem jurídica comunitária. Esta peculiaridade leva à construção de uma estrutura que propicia, para alguns casos, a demanda direta de um particular junto a organismos europeus. De outra parte, desde o Ato Único Europeu, de 1986, os cidadãos elegem diretamente os integrantes do Parlamento Europeu, cujas competências paulatinamente se estão ampliando.

Desprovidas de território próprio, as organizações internacionais deverão estabelecer-se no território dos Estados-Membros. Para tanto, firmam os chamados *acordos de sede* com o Estado anfitrião. Podem centralizar suas atividades num único local, como, por exemplo, a Agência Internacional de Energia atômica (AIEA), em Viena. Ou ainda

pulverizar suas instituições no território de dois ou mais Estados-Membros, como é o caso da ONU, que possui sua sede principal em Nova Iorque e uma sede Europeia em Genebra, além de instituições localizadas em outros Estados. [\[20\]](#)

O instituto de privilégios e imunidades diplomáticas estende-se às organizações internacionais, com algumas restrições. O objetivo é conceder total e absoluta independência para o organismo e seus funcionários, fazendo com que os representantes dos Estados-Membros, devidamente acreditados junto a organizações internacionais, estejam em pé de igualdade. Entre as imunidades concedidas às organizações internacionais, devemos ressaltar as seguintes: imunidade de jurisdição; imunidade de execução; inaplicabilidade das leis financeiras do país anfitrião (isenções fiscal, alfandegária e ausência de controle de divisas); interdição de expropriação ou confisco; absoluta facilidade para as comunicações e inviolabilidade de sua sede.

Com relação à inviolabilidade da sede, as organizações internacionais beneficiam-se de estatuto similar ao dos Estados. Todavia, o direito de concessão de asilo - que se encontra entre as principais prerrogativas diplomáticas dos Estados, especialmente na América Latina - não é contemplado no caso das organizações internacionais. A prática aceita que, no máximo, as organizações internacionais façam uma intermediação, objetivando a transferência de candidatos ao asilo político para o território de um Estado que demonstra previamente disposição em acolhê-los.

No caso da ONU, foi firmada em 13 de fevereiro de 1946 a *Convenção sobre os privilégios e imunidades das Nações Unidas* (Convenção de Londres), a qual concede estatuto diplomático aos funcionários da organização em

parâmetros que se assemelham aos desfrutados pelos funcionários diplomáticos dos Estados.

Os membros das Operações de Paz a serviço da Nação Unidas beneficiam de imunidade em suas atividades. Por conseguinte, não podem ser objeto de contestação ou de queixas administrativas e judiciais. Em caso contrário, segundo as Nações Unidas, a aceitação do exame dessas demandas deveria necessariamente implicar uma "reavaliação das questões políticas e estratégicas".

Atualmente dispomos de um impressionante arsenal de regras consuetudinárias e convencionais dotadas de instrumentos de controle e de normas buscando a humanização da guerra protagonizada por Estados ou por grupos armados irregulares.

Contudo, a aplicação destes dispositivos não é universal. Ocorre que em face da interpretação maximalista, ilegal e abusiva do princípio da imunidade dos agentes a serviço das Nações Unidas, as Operações de Manutenção da Paz da organização, patrocinadas pelo CSNU, não estão sujeitas aos ditames do Direito da Guerra e do DIH. Como as Nações Unidas não aderiram a esses instrumentos bem como não criaram regras próprias capazes, eventualmente, de substituir o Direito da Guerra e do DIH existentes, os militares a serviço do DPKO - criado em 1992 - não conhecem limitações às suas atividades bélicas. De fato, são os únicos combatentes que usufruem da garantia de total e absoluta impunidade.

Além do respeito às normas internacionais em matéria de direitos humanos pelas forças de paz *onusianas*, também se deve chamar a atenção para o objetivo das imunidades das OI e de seu pessoal. De modo geral, as teorias divergentes foram invocadas para apoiar privilégios e imunidades das organizações internacionais e de seu pessoal: representatividade,

exterritorialidade, "cortesia", e outras. A tutela, ao que parece assim como para os representantes oficiais nacionais, as origens das imunidades das organizações internacionais e de seus pessoais são funcionais: elas lhes são unicamente outorgadas em vista da realização de seus objetivos e funções e serão limitadas às necessidades das funções.

Em consequência, os agentes das Nações Unidas dispõem apenas de uma imunidade "funcional", que pode ser suspensa e a Organização assim decidir. Essa medida poderia ter permitido que os responsáveis, por ação ou por omissão, pela introdução e disseminação da cólera no Haiti fossem processados de seus funcionários civis, de suas atividades diplomáticas e de representação. Ela não deveria abarcar as eventuais ações militares das Nações Unidas, pois estas ainda não existiam na época.

Com a assinatura do SOFA – assim como todos os outros acordos similares assinados no âmbito de suas OP –, a ONU transfere irresponsavelmente dispositivos de uma proteção diplomática indispensável e cida a funcionários civis para homens armados (o conceito operacional de *peacekee ping*) a serviço do CS NU. Note-se que a primeira operação de paz das Nações Unidas data de 1948, posterior a assinatura da Convenção de Londres.

Portanto, uma ampla e irrestrita proteção diplomática é concedida a combates que empregam armas ofensivas, permitindo que possam cometer impunemente, por ação ou omissão, toda sorte de crimes.

Os agentes militares a serviço das Nações Unidas deveriam ser cobertos por uma convenção específica, pois suas atividades não têm nenhuma relação com aquelas previstas pela Convenção de Londres de 1946. Justamente, com o objetivo específico de

nterina lterada sua absurda interpretação do princípio da imunidade, o Departamento de Assuntos Jurídicos das Nações Unidas jamais admitiu a elaboração de uma Convenção específica tratando das atividades militares da ONU.

Como enfatizado, o nascimento de uma organização internacional está condicionado à conclusão, assinatura, ratificação e entrada em vigor de seu tratado constitutivo. A dissolução somente pode ocorrer com a concretização de um novo acordo entre os Estados-Membros, o mesmo aplicando-se à *sucessão*, ou seja, o advento de um novo organismo em substituição ao original. Assim, o desaparecimento da Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), em 1980, faz surgir, pela vontade dos mesmos sócios, a Associação Latino-americana de Integração (ALADI).

Outro exemplo de sucessão ocorre com a Sociedade das Nações (SDN). Em 1946, é sucedida pela ONU, recebendo seus bens móveis e imóveis, assim como a responsabilidade por suas dívidas. Contudo, bem mais importante do que uma sucessão patrimonial, o que deve ser identificado prende-se à herança ou não de funções e competências. Quando a nova organização desfruta de competências que se situam aquém das contidas na organização anterior, ocorre um vazio de prerrogativas, como ficou claro no caso dos territórios sob mandato da SDN. [\[21\]](#)

A dissolução de uma organização internacional é fenômeno singular e raro. Criada com o objetivo da permanência, a morte de um organismo consiste em seu fracasso definitivo. O fenecimento das circunstâncias coletivas que tornaram possível o surgimento da organização internacional conduz a duas situações possíveis: a) para sobreviver a OI adapta-se às novas circunstâncias - exemplos da OTAN e ALADI; b) a impossibilidade de sua reforma conduz a OI a desaparecer.

Há alguns exemplos históricos tais como a Liga das Nações, o Pacto de Varsóvia e o Conselho de Ajuda Econômica Mútua (COMECOM).

2.2. COMPETÊNCIA E INSTRUMENTOS DE AÇÃO

Reitera-se que o tratado constitutivo das organizações internacionais se apresenta como instrumento básico a delinear seus direitos e obrigações, além de outorgar suas competências. A análise do texto dá origem a uma espécie de direito constitucional das organizações internacionais. Suas funções, instrumentos de ação, bem como seus poderes ou faculdades, são definidos pelo tratado constitutivo. Sua interpretação literal enumera as chamadas competências explícitas, ou seja, aquelas que podem ser depreendidas da simples leitura do texto.

Contudo, admite-se a possibilidade de uma interpretação extensiva e não literal do texto. ^[22] Assim, a decisão do Tribunal Internacional de Justiça, citada anteriormente, acata a teoria das competências implícitas para as organizações internacionais. O TIJ afirma que “segundo o Direito Internacional, a Organização [das Nações Unidas] deve ser considerada como detentora destes poderes os quais, mesmo não estando enunciados expressamente na Carta, é uma consequência necessária, conferidos a Organização já que são essenciais ao exercício de suas funções”.

Dois aspectos são fundamentais para que possamos entender a dimensão e os limites da atuação das organizações internacionais. Por um lado, deve ser ressaltados a natureza, o alcance e a definição de sua competência. De outra parte, é necessário indicar os meios materiais dos quais dispõem as organizações internacionais com vista a avaliar sua provável eficácia.

2.2.1. Natureza e extensão

A função primeira das organizações internacionais é de natureza deliberativa, decorrente do encontro de informações e ideias que caracterizam o esforço coletivo internacional. Muito próximas das competências jurídicas exercidas pelos Estados, elas se apresentam como competências normativas, operacionais, de controle e outras semelhantes às competências de governo, denominadas impositivas.

2.2.1.1. Competência normativa

As competências normativas das organizações internacionais podem ser dirigidas ao exterior (Estados, outras organizações internacionais) ou ao interior da própria organização, objetivando a melhoria de seu funcionamento.

Com relação ao exterior, sua competência manifesta-se pelo uso de três tipos de instrumentos normativos. Em primeiro lugar, as *convenções*. Podemos defini-las como sendo tratados firmados pelos Estados, membros ou não, ou com outras organizações internacionais. Em segundo lugar, o organismo desempenha um papel convocatório com vistas à realização de uma conferência diplomática que se desenrolará sob seus auspícios. Pode, ainda, elaborar convenções a serem aplicadas pelos Estados-Membros, como no caso da OIT, da OEA ou do Conselho da Europa, e servir como guarda material e gestora dos tratados.

Nas organizações internacionais que possuem claro papel de coordenação, em questões essencialmente técnicas do convívio internacional se encontra uma segunda forma de exercício da competência normativa. Trata-se da capacidade de editar *regulamentos*. Estes são endereçados aos Estados-Membros e objetivam uniformizar condutas perante situações comuns. A Organização Mundial da

Saúde, com seus regulamentos sanitários, e a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) utilizam frequentemente esse dispositivo. Também no caso de organizações como a União Europeia (UE), cujo quadro institucional desfruta, em parte, de supranacionalidade. Como, por exemplo, a edição de regulamentos. Tal estatuto confere à norma coletiva poder de coerção sobre os membros.

Em terceiro lugar, as organizações internacionais podem editar *recomendações*, cuja condição normativa é discutível. Apresentadas como simples resoluções, seu valor jurídico pode ser definido no tratado constitutivo (exemplo da OIT). Comumente, dirigem-se aos Estados-Membros sob a forma de simples proposta. Neste caso, do ponto de vista jurídico, uma recomendação não cria uma norma. Seus efeitos são de difícil avaliação, pois dependem do teor da recomendação e da atitude do Estado que a recebe.

Certas recomendações podem fornecer a organizações internacionais meios limitados de controle (OIT). Nestes casos, os Estados que não se dispõem a acatar as recomendações devem justificar suas razões. Finalmente, as organizações internacionais podem emitir recomendações dirigidas às organizações não governamentais (ONG), sobre questões sociais.

As recomendações emanadas da Assembleia Geral da ONU têm suscitado vivos debates sobre o seu valor jurídico. Reunindo a totalidade dos Estados, em perfeita igualdade jurídica, a AG é o órgão de maior representatividade dos interesses coletivos internacionais. Opondo-se ao caráter restrito do Conselho de Segurança, a universalidade da AG delega ampla legitimidade às suas resoluções. Segundo a classificação de Castañeda, as recomendações emanadas da AG podem ser identificadas da seguinte forma: a) as recomendações *stricto sensu* que constituem “resoluções emitidas com a intenção de não obrigar seus destinatários”;

b) resoluções referentes à manutenção da paz e da segurança internacionais; c) resoluções que determinam fatos ou situações jurídicas concretas; d) resoluções objetivando expressar e registrar um acordo entre os Estados-Membros; e) resoluções contendo declarações ou outros pronunciamentos de caráter geral. ^[23]

Contudo, o valor a ser identificado nas recomendações da AG se situa no campo político e moral. Assim, a Carta da ONU, em seus artigos 10 a 14, não permite que a AG possa vir a impor suas decisões aos Estados-Membros. Por conseguinte, é facultada aos Estados uma interpretação de caráter subjetivo sobre o cumprimento ou não da recomendação.

Apesar de seu caráter restrito, as recomendações da AG contribuem para a criação de condições propícias ao progresso do direito das organizações internacionais. Mas é necessário enfatizar duas condições. É fundamental que as resoluções possuam um claro conteúdo jurídico. Quanto mais ele for pronunciado, menos inquestionável ele será. Ou seja, as resoluções de caráter político, tomadas simplesmente para marcar posições perante situações de fato, as enfraquecem, pois estão embasadas em critérios subjetivos.

Por outro lado, sua importância está vinculada ao número maior ou menor de Estados que as aprovaram. Sua repercussão como norma de conduta coletiva internacional dependerá, portanto, da amplitude da maioria que a aprovou. Um exemplo da nefasta politização das recomendações das organizações internacionais encontra-se na prática da UNESCO durante os anos 1980. Várias resoluções foram adotadas em torno da questão de uma nova ordem internacional da informação. Marcadamente políticas, elas sofreram a oposição dos países industrializados ocidentais. Como decorrência desta

politização, os Estados Unidos suspenderam, por vários anos, sua participação na organização.

2.2.1.2. Competência operacional

Trata-se de atividades externas que se desenrolam, de forma permanente ou pontual, junto a setores específicos e problemas concretos experimentados pelos Estados-Membros. As operações de longo prazo se desenrolam, basicamente, nos países em desenvolvimento. As operações pontuais auxiliam todo e qualquer país que necessite fazer frente a problemas circunstanciais, tais como catástrofes naturais, epidemias não controladas ou conflitos militares que venham a afetar de forma dramática a população civil.

A montagem destas operações depende dos poderes, competência e dos meios materiais que as organizações internacionais dispõem. A importância das operações de manutenção da paz organizadas sob os auspícios das Nações Unidas está estampada no montante do seu orçamento, que alcança, no início da década de 1990, o dobro do orçamento regular da organização.

Adicionam-se a estas atividades pontuais e dotadas de grande visibilidade, uma atividade permanente, pouco divulgada, mas de grande relevância para a administração pública de certos Estados-Membros, sobretudo os mais débeis. Trata-se do auxílio à gestão técnica, econômica e social. A ajuda ao desenvolvimento em programas específicos no campo da saúde pública, da infraestrutura e o auxílio com vistas a melhorar a produção agrícola, constituem atividades fundamentais das ações operacionais das organizações. Malgrado sua escassa eficiência, elas representam esforços do coletivo internacional para tentar minimizar os desequilíbrios entre os níveis de desenvolvimento dos Estados-Membros.

As atividades operacionais de natureza econômica e financeira vinculam-se a objetivos preferenciais de certas organizações internacionais, tais como o BID, o BIRD (também conhecido por Banco Mundial), a Sociedade Financeira Internacional (SFI) ou a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID). Mais recentemente, o Fundo Monetário Internacional associou-se a estas ações operacionais.

A falta de coordenação entre as agências, o desvio dos recursos para outros fins, inclusive para a manutenção da burocracia dos Estados-Membros e a imposição de matrizes de desenvolvimento escassamente adaptadas às características dos Estados anfitriões, tendem a tornar estas ações poucos eficientes.

2.2.1.3. Competência impositiva

A faculdade de impor suas decisões externamente vincula-se ao tratado constitutivo e à natureza de cada organização. Para simplificar, pode-se dizer que a competência impositiva é natural quando se trata de organizações internacionais comunitárias ou de subordinação, como, por exemplo, o caso das *diretrizes* da União Europeia. Contudo, nas organizações internacionais de concertação, ou seja, a grande maioria delas, a imposição é uma exceção. A depender de circunstâncias específicas e de interpretações, muitas vezes políticas, do direito das organizações internacionais e dos compromissos assumidos pelos Estados-Membros, a competência impositiva somente poderá ser exercida contra os Estados mais débeis. Inclusive no caso das Nações Unidas, ela não poderá aplicar-se aos membros permanentes do Conselho de Segurança.

As decisões impositivas das organizações internacionais podem ser aplicadas exclusivamente para a manutenção da

paz e da segurança internacionais. Portanto, as organizações internacionais capazes de assumi-las são somente as que mencionam, em seu tratado constitutivo, que tal objetivo coletivo esteve na origem de sua criação.

Ocorre que a imposição de uma decisão do coletivo internacional organizado ao Estado soberano que não se dispõe a acatá-la de bom grado, constitui ato violento que pode ser interpretado como uma ingerência indevida em seus assuntos internos. Esta discussão é um dos mais importantes temas das relações internacionais na atualidade: o esclarecimento sobre o conceito de ingerência, aliado à maior eficácia dos organismos internacionais. ^[24]

É fundamental identificar a legalidade ou não, à luz do direito internacional positivado via organizações internacionais, da noção de ingerência nos assuntos internos dos Estados.

O Pacto da Liga das Nações menciona três formas de ingerência ou de solidariedade ativa.

- a. O § 4º do artigo 4º estipula que o “Conselho tomará conhecimento de toda questão que entrar na esfera de atividade da Sociedade ou que interessar à paz do mundo”. Pode-se discutir o significado da expressão *tomará conhecimento*, mas o que deve ser ressaltado é que o órgão executivo da Liga tem um amplo poder de interpretação sobre o que pode vir a ser uma ameaça à paz mundial. Esta forma de redação não permite distinguir entre assuntos internos e externos.
- b. A segunda forma de interesse da Liga visa aos territórios “habitados por povos ainda não capazes de se dirigir” (art. 22, § 1º) e por esta razão “o melhor método ...é confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas” (§ 2º). Uma atenção especial merece a África Central ao exigir que o Estado

Mandatário, indicado pela Liga, assumam a administração do território “em condições que, com a proibição de abusos, tais como o tráfico de escravos, o comércio de armas e o do álcool, garantam a liberdade de consciência e religião” (§ 5º).

- c. Finalmente, o artigo 23 lista uma série de atividades que somente podem ser realizadas através de uma compulsória e estreita colaboração internacional. Trata-se de princípios genéricos como a manutenção de “condições de trabalho equitativas e humanas para o homem, a mulher e a criança” (§ a), o comprometimento de assegurar um “tratamento equitativo das populações indígenas” (§ b) e a transferência de responsabilidade à Liga pelo controle e fiscalização do “tráfico de mulheres, crianças, ópio (§ c) e do comércio de armas e munições (§ d)”.

A característica principal dos dispositivos da Liga é a sua falta de praticidade e a ausência de indicação dos meios para alcançar tão amplos objetivos. De todos os modos, nota-se que responsabilidades exclusivas dos Estados em temas específicos e setores de sua população podem vir a ser objeto de ações coletivas, segundo os redatores do Pacto.

A Carta das Nações Unidas, por sua vez, dispõe em seu art. 2º, § 7, que “nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependem 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 artigo 39 do Capítulo VII concede faculdade ao Conselho de Segurança (CS) de determinar “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 leitura do texto da Carta demonstra que a ONU não permite a intervenção nos assuntos internos dos Estados-Membros, exceto quando se trata da manutenção da paz. Ora, ao mencionar como inaceitável a simples *ameaça* à paz, a Carta abre a possibilidade da adoção de medidas coercitivas *preventivas*. Por outro lado, trata-se de *qualquer* ameaça, o que faz supor uma ampla liberdade concedida ao CS para analisar a sua concretude.

Contudo, a adoção das medidas coercitivas do Capítulo VII não configura, segundo o texto da Carta, a intervenção nos assuntos internos. O infrator, a depender da interpretação do texto pelo Conselho, poderá sofrer a ação do coletivo onusiano. Esta ressalva do art. 2º, item 7, é que possibilita a ação coletiva dentro da jurisdição de domínio reservado de um Estado. Exceto por este enunciado, a ação coletiva só poderia desenrolar-se fora do território soberano. [25]

O art. 41 estabelece medidas de bloqueio, ações que objetivam isolar o país faltoso, mas ainda não configuram a utilização das forças armadas. Estas somente intervirão, segundo o art. 42, para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais, em ações que poderão “compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas”. A possibilidade de utilização das forças armadas coletivas para *outras operações* ultrapassa agora o âmbito da coerção para atingir, de maneira militar e com a amplitude resultante da indefinição, o fenômeno da intervenção nos assuntos internos. [26]

No Capítulo VIII, relativo aos acordos regionais, a Carta da ONU declara que o CS “utilizará, quando for o caso, tais acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob

a sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança...”. Portanto, a Carta indica duas funções essenciais dos acordos regionais no que se refere à coerção. Por um lado, eles podem servir de executores das medidas e, por outro, não podem chamar a si a responsabilidade pela decisão.

Finalmente, a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) reconhece, em seu artigo 136, a primazia da ONU ao declarar que “nenhuma das estipulações desta Carta se interpretará no sentido de prejudicar os direitos e obrigações dos Estados-Membros, de acordo com a Carta das Nações Unidas”.

Longa e exaustiva para definir regras, a Carta da OEA torna-se contraditória à medida que não prevê mecanismos que garantam seu fiel cumprimento. Em geral, baseia-se em princípios do direito internacional, da igualdade entre os Estados e, em particular, no respeito à soberania. Um dos pontos essenciais da Carta é o art. 2º, § b, pelo qual os países membros se comprometem a “promover e consolidar a democracia representativa, respeitando o princípio da não intervenção”. [\[27\]](#)

Em seu artigo terceiro, onde a OEA estabelece seus princípios, a Carta reforça novamente sua preocupação com a forma de governo dos países membros e estipula no § d, que a “solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa”.

Contudo, o parágrafo seguinte contém uma contradição: “todo Estado tem o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos internos de outro

Estado”. Para além da conduta omissiva da não intervenção, a Carta exige um posicionamento dinâmico de seus membros, que deverão cooperar “amplamente entre si, independentemente da natureza de seus sistemas políticos, econômicos e sociais”.

As disposições antagônicas do texto espelham o permanente confronto entre a visão de Washington e as perspectivas dos países latino-americanos. Em todo caso, devemos sublinhar que a Carta da OEA jamais menciona a possibilidade de tomar medidas coercitivas, tais como as sanções ou ainda a exclusão de um país da Organização, caso viole os dispositivos do ato constitutivo.

É enfatizado o princípio da segurança coletiva. Contudo, quando “a inviolabilidade, ou a integridade do território, ou a soberania, ou a independência política de qualquer Estado Americano forem atingidos por um ataque armado, os Estados Americanos, em obediência aos princípios de solidariedade continental, ou de legítima defesa coletiva , *aplicarão as medidas e processos estabelecidos nos Tratados especiais existentes sobre a matéria* ”. ^[28]

Ao contrário da Carta da ONU, a Carta constitutiva da OEA delega expressamente aos denominados *Tratados especiais* , em particular ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), as medidas coercitivas que devem ser tomadas para resguardar a paz continental. Ora estes Tratados especiais são documentos que formalizam alianças militares defensivas e não podem ser assimilados a tratados constitutivos de uma organização internacional de caráter regional. Em consequência, do ponto de vista jurídico, não se configura o traço coercitivo ou de ingerência que se tenta identificar nas organizações internacionais.

O reiterado condicionamento dos países membros da OEA aos princípios da democracia representativa conheceu várias etapas. Em 1991 foi aprovado o *Compromisso de Santiago*, (AG/RES. 1080 (XXI-0/91) e em 1997 o *Protocolo*

de Washington . Finalmente em 2001 foi adotada pela AG da OEA a *Carta Democrática Interamericana* com o propósito fortalecer e preservar as instituições democráticas dos Estados das Américas. [29]

Do ponto de vista prático, retomando o primeiro texto mencionado, a Liga das Nações não é exemplificativa, pois inoperante e fraca frente às diversas agressões ocorridas durante o período do entreguerras, que desaguaram justamente na deflagração da Segunda Guerra Mundial.

Outra dimensão tem a atuação da ONU, que tentará, ao longo de sua história, intervir nos conflitos internacionais. A Assembleia Geral e o Conselho de Segurança confrontam-se incessantemente. A primeira, concebendo a ingerência de forma restritiva, sendo integrada por todos os Estados-Membros, reflete o temor da maioria numérica de pequenos países, mas seu processo decisório resulta apenas em recomendações. O analista deve ater-se à posição do Conselho, que dispõe de força executória e concebe a ingerência de maneira mais ampla, de todo maleável às circunstâncias objetivas.

O Conselho de Segurança decidirá conforme o grau de interesse que seus membros permanentes tiverem no caso analisado. Deve ser feita nota, entretanto, que a regra da unanimidade que resulta no poder de veto levará, por vezes, à paralisia em casos nos quais o coletivo efetivamente poderia intervir. Por esta razão foi possível a intervenção do CS nas questões marginais das relações internacionais até o final da década de 80. O desaparecimento da União Soviética e a atuação mais moderada da China deverão reduzir ou descartar as situações de bloqueio, do que a Guerra do Golfo pode ser um bom exemplo.

Apesar da negativa da organização internacional em intervir, isso não impede que países tomem medidas unilaterais, obviamente quando dispõem de poder para

impô-las. É o caso do combate ao terrorismo, sob a forma de medidas adotadas pelos Estados Unidos que atingem Irã e Líbia. Condenadas pelos organismos multilaterais, elas servirão de inspiração a Lei D'Amato-Kennedy. Ou ainda a Lei Helms-Burton proposta pelo mesmo país contra Cuba.

2.2.1.4. Modalidades de ingerência

São tênues os limites que circundam o relacionamento interestatal, seja de cooperação, integração ou comunhão de interesses, e a imissão externa em assuntos internos. Esta tensão se aprofunda na medida em que se intensificam as relações comerciais e cooperativas entre as nações.

Comumente, define-se a ingerência pelo *caráter impositivo* ou *coercitivo*, isto é, o fato de um país impor a outro país, determinada conduta ou situação que ele não desejaria por si. Ao não desejar por si, estaria expressando precisamente o conteúdo da denominada soberania (o atributo exclusivo de exercício de poder por um grupo num determinado território).

Tentando lapidar uma definição, note-se que certos autores tomam como requisitos de existência da ingerência externa a *unilateralidade* e a *violência*. Portanto, segundo estes pesquisadores, se for a ingerência uma obra do coletivo, estruturado através de alianças pontuais ou de organizações internacionais regionais ou universais, não estaria configurada a ingerência. Por outro lado, a simples pressão ou imposição de sanções não militares afastaria a tipificação de uma ingerência, passando a ser circunstância aceitável da vida internacional.

Ora, se é bem certo que a invasão de um país pelo outro, ou qualquer dos muitos exemplos de ação militarizada, compõe estereótipos da ingerência, seja motivada ou não, seja aceitável ou não, é bem certo que existem formas não militares e solidárias de levar terceiros

países a agirem de forma orientada por ditames exógenos. Portanto, *a ingerência é um leque muito mais amplo do que este fenômeno, unilateral e violento, que poderíamos designar como intervenção armada.*

Em outro extremo, há autores que reconhecem a ingerência ainda que solicitada pelo próprio Estado que sofre a intervenção. Assim, a ingerência seria o fato em si, da *pura interferência*, independente da existência de um foco de receptividade que repassa o ditame externo à nação como se interno fosse, legitimando-o. Este problema resta multiplicado nos casos concretos de deterioração estrutural, onde há dificuldades de identificar os legítimos representantes de um Estado, sobretudo nos casos de guerra civil. Nestes casos, a interferência externa pode vir a ser a munição definitiva para um dos contendores.

Logo, é preciso identificar, do ponto de vista acadêmico, as modalidades de ingerência que se operam entre os Estados, a fim de que se possa classificá-las pelas suas motivações, natureza das modalidades e pelas suas finalidades. Segundo as motivações, podemos indicar as seguintes formas de ingerência de um Estado nos assuntos internos de outro: 1) as pressões em sentido lato; 2) a ruptura de relações diplomáticas e comerciais; 3) o embargo; 4) a intervenção consentida e 5) a intervenção armada.

Segundo a natureza das modalidades de ingerência, citamos as seguintes: 1) a ingerência como o uso da força ilegítima; 2) a ingerência como consequência da interpenetração de interesses econômicos e 3) a ingerência como consequência de um processo institucional. A primeira forma se manifesta de maneira unilateral e não possui resguardo do direito das organizações internacionais. As duas seguintes podem vir a ser efetivadas através do coletivo internacional.

A ingerência como consequência da interpenetração de interesses econômicos prende-se à tentativa de fazer respeitar condutas nos chamados *temas emergentes* que, como o seu nome indica, são escassamente codificados nas relações internacionais. O primeiro exemplo provém da vinculação do comércio internacional com a proteção do meio ambiente. Apesar de sofrer restrições por parte de um grande número de países membros da OMC, que se recusam a discutir a possibilidade deste vínculo nas instâncias internacionais, devemos constatar que, na prática, está sendo introduzida a etiquetagem ecológica ou *selo verde*, a fim de identificar, para os consumidores, os produtos que são fabricados, respeitando princípios ambientalistas. ^[30]

Apesar de a etiquetagem ecológica ser voluntária, portanto os países exportadores são livres de adotá-la ou não, os mercados consumidores dos países industrializados exigem a sua apresentação. Portanto, um produto que não a apresente certamente será jogado fora do mercado.

O segundo tema emergente manifesta-se pela discussão em torno da chamada *cláusula social*. ^[31] Alguns países industrializados expressam, através de seus governos e sindicatos, a ideia de vincular o comércio com padrões trabalhistas. Com o objetivo de diminuir os riscos de uma concorrência desleal, os países desenvolvidos ingerem-se diretamente na forma de organização laboral e econômica dos países em desenvolvimento. ^[32]

Finalmente, outra maneira de intervir nos assuntos internos dos Estados decorre quando da concessão de ajuda por parte de órgãos multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Trata-se da concessão de empréstimo ou auxílio financeiro a fundo perdido condicionados a adoção, pelos tomadores, de medidas internas preconizadas por estas instituições ou pelo Fundo Monetário Internacional. A

negociação das dívidas externas de muitos países e questões fundamentais, tais como o papel do Estado, o processo de privatização e o gerenciamento da máquina pública, são assuntos que, ao vincular-se com estratégias forasteiras, fogem da alçada dos Estados. Os governos destes transformam-se, muitas vezes, em meros gerentes de planos e projetos estabelecidos alhures. ^[33]

A ingerência externa como consequência de um processo institucional será, neste caso, juridicamente aceitável, o que não quer dizer que seja justa ou inconteste. Encontra sua justificativa no próprio direito das gentes, como resultado de acordos ou da atividade de fóruns de jurisdição internacional *aceitos voluntária e antecipadamente* pelos Estados que a sofrem. Exemplos podem ser extraídos do Tribunal de Luxemburgo, da Corte Internacional de Justiça e da prática da arbitragem internacional.

Os casos de intromissão classificados sob este critério são evidentemente os menos numerosos, como nos demonstra a história das relações internacionais. A institucionalização de um conflito significa, precisamente, a antecipação de sua ocorrência, pois pressupõe (I) a atitude anterior do Estado passivo em aceitar tal jurisdição; (II) a atitude da instituição em prever a conduta passível de sanção e estabelecer qual será esta; (III) a atitude posterior da instituição de interpretar o caso concreto e dosar a penalidade, constituindo um processo decisório próprio e autônomo.

É fácil detectar aqui o problema de não ser a ordem jurídica internacional provida de um poder de sanção que o torne automático, isto é, entre a materialização do suporte fático da regra internacional e a efetivação do preceito da mesma regra.

A ingerência, segundo sua finalidade, é composta pelas possibilidades seguintes: 1) a ingerência como proteção aos

estrangeiros residentes em território instável; 2) a assistência humanitária; 3) a ingerência como imposição da paz; 4) a ingerência como restauração da democracia. Com relação às duas primeiras, tornou-se comum o coletivo internacional autorizar a intervenção coletiva tanto para a evacuação de residentes estrangeiros em território instável quanto para a distribuição de assistência humanitária para a população civil.

A ingerência como imposição da paz surge tão-somente nestes últimos anos. O direito internacional, ao enumerar os métodos de solução pacífica para os litígios interestatais, não prevê a possibilidade de imposição da paz. A mediação, os bons ofícios e a arbitragem são recursos que, para serem aceitos, dependem da vontade dos contendores. Sendo assim, as Nações Unidas não dispunham de meios coercitivos para efetivar a paz.

Entretanto, o agudo conflito desenrolado na ex-Iugoslávia levou a ONU, após um acirrado e longo processo de discussão interna, a delegar à OTAN a tarefa de agir militarmente, inclusive de forma ofensiva, para bloquear a guerra, numa literal luta pela paz. No caso específico da Bósnia, o conflito tem duas faces, por ser uma guerra internacional, mas também uma guerra civil. E assim se abre um caminho para intervenção não consentida do coletivo internacional.

As resoluções relativas à Bósnia certamente foram provocadas pelo grande impacto que representou estar a barbárie localizada dentro da Europa. De toda forma, é nítido o precedente de ter o coletivo levado os guerreiros a depor as armas, de estarem os litigantes desprovidos do direito de matar-se, em que pese o ódio encontrar-se intacto entre eles. Parece que a razão determinante desta decisão do coletivo não foi o ingrediente conceitual, se guerra civil ou internacional, mas sim o fator geográfico e da opinião pública. Justa ou injusta houve na Bósnia uma paz ofensiva.

Tardia para os que a desejavam imberbe para os que devem explicar a teoria das relações internacionais.

Finalmente, a ingerência para restaurar a democracia configura mais um nascente princípio de algumas organizações internacionais do que uma prática consolidada. Um exemplo desta afirmação é a *Carta Democrática Interamericana* (2001), pelo qual a Organização dos Estados Americanos define a democracia como o regime de governo do continente.

À parte da discussão dos meios dos quais dispõe a organização internacional para realizar os postulados que determina não se pode negar a importância da democracia como referência das modernas relações internacionais.

Num primeiro plano, lembrem-se os casos em que um regime democrático foi pressuposto para que Estados tivessem acesso a interesses que reputavam relevantes, como foi o ingresso da Grécia, da Espanha e de Portugal às Comunidades Econômicas Europeias. Tais países vieram a integrar este bloco econômico apenas quando conseguiram dar fim aos regimes ditatoriais que lhes governavam.

Até o momento, pode-se classificar a disposição da democracia como condição *sine qua non* de certas relações econômicas ou políticas como uma pressão em sentido *lato*, mas claramente uma forma de ingerência.

Um segundo plano, contudo, desvela a restauração material da democracia, com o restabelecimento do Estado de Direito naqueles locais em que ele se encontra violado. Aqui, é assídua a imprecisão conceitual, com uso indiscriminado da expressão *ingerência* como intervenção armada.

Diversas vezes, este gesto, armado ou não, de aparente solidariedade aos regimes constitucionais assentados no mundo, foi utilizado como mero pretexto para uma ação fundada em interesses bastante diversos e, como já foi dito, frequentemente expectativas nacionais do interventor.

Como a percepção da democracia atine à axiologia, a restauração democrática somente poderia ser um verdadeiro objetivo em si, mesmo quando decidida pelo coletivo internacional. É bem certo, contudo, que ainda perduraria o problema da legitimidade decisória dentro da instância internacional. Em outras palavras, um direito de ingerência fundado na violação da democracia só poderia ser coletivo e apenas haver num contexto em que a organização internacional escapasse à dominação de interesses pontuais.

Ao tratamento do processo decisório em si deveria somar-se a discussão de condições bastante precisas do *modus operandi* da intervenção restauradora. O período de imissão é um dos temas centrais para discussão; uma vez restaurado o regime, deve cessar a ação do interventor, ao menos sob esta modalidade. Nada impede que perdure sob outras formas, como a da assistência humanitária, por exemplo.

Todavia, a pergunta principal a ser respondida é: qual ação do interventor? Com a finalidade de restaurar a democracia, em que termos devem expressar-se a decisão do coletivo internacional?

Refutada, de toda forma, a ação unilateral, enfrenta-se basicamente o dilema de conferir ou não ao coletivo o recurso à força. Parece claro que as demais sanções internacionais são aceitáveis em tese. Na prática, são contestadas mais pelas condições objetivas, como o caso de um Estado repudiar uma sanção porque apoia o regime sancionado, do que pela ação em si mesma.

A polêmica acende-se propriamente quando se pretende militarizar a sanção. Parafraseando o enunciado sobre a Bósnia, tratar-se-ia da literal luta pela democracia. Não é propriamente uma novidade que as sanções que prescindem da força têm dificuldade de real operacionalização. Portanto, a opinião pública tende a

exigir, quando diante de uma ditadura, sobretudo se ela é cruel, uma verdadeira atitude, e não apenas o repúdio formal contido no discurso para consumo da mídia. Ou seja, exige a eficácia da decisão internacional que se opõe ao regime ditatorial, cuja oposição não consegue efetivar-se.

Mas quando os Estados ditos defensores da democracia têm a concreta vontade de agir? É bem certo que muitas ditaduras cruentas passaram despercebidas quando interesses outros não estavam em jogo.

De outra parte, a fraqueza do coletivo forja a disposição de agir de inúmeros ditadores. Rasgando a Constituição e impondo uma inaceitável concepção de soberania nacional, eles nada têm a temer: a história ensina que os golpistas agem impunemente. Não há uma posição clara do coletivo internacional sobre as consequências da violação do Estado de Direito, que poderia servir como elemento de dissuasão.

Restaria ainda o problema: qual democracia a ser restaurada? Por princípio trata-se de preservar o exercício de poder àqueles que detêm tal direito, como resultado do regime representativo e democrático.

2.2.1.5. Balanço da competência impositiva das organizações internacionais

Apesar da intervenção da ONU na Guerra da Coreia e dos bloqueios econômicos do Estado fantoche da Rodésia (1966-1979) e da África do Sul (1977-1994), o mundo conheceu, na segunda metade do século passado, mais de duzentos conflitos que vitimaram 50 milhões de pessoas entre mortes e refugiados.

Ao final dos anos 1980 com o desaparecimento da União Soviética e o perfil mais conciliador da China, abriram novos horizontes para o exercício da competência impositiva das Nações Unidas. Numa primeira etapa, foram tomadas *sanções econômicas* : o embargo (Haiti a partir de 1993,

com o auxílio da OEA), a ruptura das relações aéreas, diplomáticas e comerciais até um real bloqueio, com a ruptura de todas as relações econômicas do país com o resto do mundo (caso do Iraque desde 1990).

Uma segunda etapa na escalada das sanções surge com a tomada de medidas coercitivas de *caráter militar*. O exemplo mais evidente é novamente a situação iraquiana desde 1991. Além dessa, o Haiti sofreu em 1995 uma *invasão consentida*, solicitada pelo Presidente deposto, e certas operações de caráter humanitário foram realizadas com meios militares. Foi o caso da *Operação Turquesa* em Ruanda, da intervenção na Somália e da autorização concedida pela ONU à OTAN para intervir no conflito da ex-Iugoslávia.

A competência impositiva das organizações internacionais pode ser aplicada num conflito interno de um Estado-Membro. Assim, a ONU interveio contra a UNITA em Angola (1993) e participou dos esforços de vários Estados-Membros dispostos a colocar termo à situação de instabilidade política ou de guerra civil. Trata-se de operações de manutenção da paz de segunda geração, através das quais “a organização mundial não se limita a enviar *forças de interposição*, mas intervém nos assuntos internos de um Estado com o objetivo de auxiliá-lo a exercer suas competências (organização de eleições, retirada de minas, reinstalação de refugiados)”. ^[34]

A evolução dos mecanismos de solidariedade internacional no âmbito das organizações internacionais tem provocado intenso debate. A Corte Internacional de Justiça, em parecer datado de 1986, estipula que a possibilidade de intervenção externa deve ser restrita ao “fornecimento de uma ajuda estritamente humanitária a pessoas ou a forças que se encontram em outro país”. Este auxílio “não deve ser considerado como uma intervenção ilícita”.

Apesar do parecer da CIJ, a ingerência somente é possível, frente à experiência acumulada, em circunstâncias específicas e urgentes. Este foi o famoso caso da operação *restaurar a esperança*, realizada na Somália no final de 1992. A anarquia e ausência do Estado em 1991, após a queda do regime do presidente Siyaad Barre, jogou a população civil somaliana no meio de uma guerra entre facções e clãs, provocando o desabastecimento e tornando impossível a entrega de gêneros de primeira necessidade, tanto víveres quanto medicamentos. Em face desta situação excepcional, o Conselho de Segurança da ONU, baseado no cap. VII da Carta, autoriza “o Secretário-geral e os Estados membros que cooperam a empregar *todos os meios necessários* para instaurar o mais rápido possível as condições de segurança para as operações de socorro humanitário na Somália”. A resolução 794 representou a primeira manifestação do chamado direito de ingerência humanitário. Todavia, foram as terríveis condições somalianas que permitiram a adoção de tal iniciativa. Criado o precedente, o CS poderá, caso situações semelhantes venham a ocorrer, tomar medidas similares.

2.2.1.4. O controle

As organizações internacionais possuem competência de controle, com base tanto no tratado constitutivo (OMS, OIT) quanto em convenções paralelas (ONU, OEA). A iniciativa do processo de controle por parte de uma organização contra um Estado que não cumpre suas obrigações, pode ser feito de três formas.

Há (a) uma *acusação de um Estado ao suposto infrator*, maneira usual, sobretudo nas questões envolvendo os direitos humanos, trabalhistas e as questões comerciais no âmbito da OMC. Por vezes, (b) *a própria organização possui o direito de iniciativa*, baseando-se em relatórios dos

Estados, ou em informações oriundas de órgãos privados ou ainda através de inspeções regulares realizadas por funcionários internacionais (ex. da OIT) ou agentes mandatados pela organização. Neste caso, encontramos exemplos nos casos de manutenção da paz (observadores da ONU), da organização de eleições (OEA e CSCE) e do respeito à não-disseminação dos artefatos nucleares (controle por parte da ONU, desde 1991, do programa nuclear iraquiano). Enfim, há ocasiões em que (c) *a iniciativa do controle parte de pessoas ou de grupos*. Trata-se essencialmente de questões envolvendo os direitos humanos, o direito da guerra e o desrespeito à Convenção de Genebra (ação vinculada ao Comitê Internacional de Cruz Vermelha - CICV) e as questões trabalhistas e sindicais no âmbito da OIT.

O controle pode ser espacial, ou seja, exercer-se de maneira total num território delimitado. Ele pode ainda restringir-se à aplicação das normas, sejam originárias ou derivadas. O órgão de controle indica a forma pela qual será exercido. O CS da ONU fará um controle político, enquanto o técnico será realizado pelos organismos funcionais e o jurisdicional pela CIJ.

Sobre os efeitos do controle que estão vinculados à forma das organizações internacionais, deve ser ressaltado o caso da UE, onde encontramos um verdadeiro assédio sobre os Estados-Membros. Nas outras organizações internacionais, o controle é amiúde meramente simbólico, dependendo muitas vezes, da publicidade como forma de pressão da opinião pública frente ao Estado supostamente infrator.

Uma notável exceção se encontra no episódio do controle que exercia o CS sobre o programa bélico iraquiano. Sem dúvida, tratou-se do exercício mais completo e profundo de poder das organizações internacionais. A recente criação da OMC indica, em outro patamar, o

controle das organizações internacionais sobre os compromissos dos Estados-Membros. O mecanismo do *panel*, que objetiva elucidar as controvérsias comerciais entre os parceiros, como já foi dito no item supra (2.1.3), pode permitir, aos Estados lesados, tomar iniciativas, a guisa de represálias, sob a proteção das organizações internacionais.

Como contrapartida ao controle exercido pelas organizações internacionais, elas também sofrem um controle. O objetivo é duplo; por um lado, garantir aos Estados-Membros que a organização não ultrapassará as prerrogativas definidas no ato constitutivo e na vontade claramente expressa posteriormente. De outra parte, tentar definir o campo de atuação de cada organismo internacional com vistas à eliminação de sobreposições de programas e tarefas.

Este controle geral é de responsabilidade da CIJ. A fórmula mais comum, embora pouco utilizada ^[35] é a *consulta*. Acessível tanto às Nações Unidas quanto às instituições especializadas devidamente credenciadas pela AG, a CIJ fornece seu parecer somente quando solicitada. Portanto, a Corte não detém a prerrogativa de iniciativa, e o parecer não é obrigatório.

A Corte pode, igualmente, ser solicitada para dirimir um contencioso entre Estados quando surgem interpretações divergentes de um tratado constitutivo de uma organização internacional. Mesmo não sendo acatado pelas Partes, o parecer da Corte é definitivo e faz parte da jurisprudência das organizações internacionais. É necessário enfatizar que o acesso à jurisdição da Corte é faculdade exclusiva das organizações internacionais e dos Estados.

A CIJ pode ser solicitada a pronunciar-se sobre relatórios elaborados no âmbito da OIT. Caso um Estado não se conforme com o resultado de uma comissão de inquérito da OIT, poderá levar a questão à Corte. Esta é obrigada a

pronunciar-se, confirmando o relatório, modificando-o ou anulando-o. A decisão da Corte é definitiva e não permite recurso. Finalmente, a Corte pode modificar resultados dos julgamentos dos tribunais administrativos das Nações Unidas e da OIT. Neste caso, igualmente, o parecer é definitivo e incabível o recurso.

2.2.2. Os instrumentos materiais

Somando-se aos meios jurídicos de atuação, as organizações internacionais devem contar também com instrumentos materiais, de duas espécies: (a) os recursos humanos, que são os agentes, funcionários e delegados internacionais que operam em nome da organização; e (b) os recursos financeiros necessários para enfrentar os gastos oriundos de suas atividades.

2.2.2.1. Os recursos humanos

A extraordinária evolução tecnológica ocorrida no século XX fez surgir uma longa lista de novas atividades profissionais. Insere-se neste fenômeno de sociedade a profissão de *funcionário internacional*. Sua figura já havia surgido no século anterior com os gerentes e administradores que auxiliavam as secretarias das conferências e congressos internacionais que marcaram o século XIX. No entanto a característica maior destes pioneiros decorria de uma necessidade exclusivamente burocrática na medida em eles encarregavam-se da operacionalização das iniciativas coletivas. Tanto sua composição quanto seu método de trabalho são próximos ao modelo das organizações condominiais.

A extensão da disponibilidade de recursos humanos, administrativos, técnicos ou de representação, vincula-se ao perfil da cada entidade. Organizações internacionais de caráter comunitário, como por exemplo, a União Europeia, contam com milhares de agentes. ^[36] Outras organizações internacionais de coordenação, mas com extensas atividades, como as Nações Unidas, se obrigam a operar com importante estrutura de pessoal.

Todavia, existem organizações internacionais com escasso suporte burocrático ou técnico, como a ALADI. Por outro lado, a imberbe institucionalização de certas organizações internacionais desobriga o recrutamento de agentes internacionais. A intergovernabilidade torna o caso do MERCOSUL exemplar. Em sua Secretaria, localizada em Montevideu, o MERCOSUL dispõe de 28 funcionários e somente quatro - dois consultores jurídicos e dois econômicos - foram recrutados através de concurso internacional. Os demais, essencialmente agentes administrativos e de apoio, foram cedidos pelos governos dos Estados-Membros.

O atual sistema das Nações Unidas, composto pelos órgãos subsidiários e pelas instituições especializadas, conta com aproximadamente setenta mil funcionários regulares exercendo de forma contínua atividades profissionais. Eis como se apresenta a distribuição dos funcionários na família das Nações Unidas:

Quadro I
O SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS E SEUS FUNCIONÁRIOS

Órgão	Sede	Efetivo
Secretariado	Nova Iorque	15.000
Secretariado	Genebra	2.000
Secretariado	Viena	600

AG (PNUD)	Nova Iorque	5.300
AG (ACR)	Genebra	5.000
AG (UNCTAD)	Genebra Genebra	500
AG (PNUMA)	Nairóbi	1000
CES (UNICEF)	Nova Iorque	8.500
CES (África)	Adis Abeba	660
CES (Ásia/Pacífico)	Bancoc	500
CES (América Latina)	Santiago	500
CES (PAM)	Roma	2.000
CES (CCI)	Genebra	300
OIT	Genebra	1.800
OMS	Genebra	4.300
UIT	Genebra	700
OMPI	Genebra	400
OMM	Genebra	300
OMC	Genebra	400
UPU	Berna	420
ONUDI	Viena	1.000
AIEA	Viena	2.300
FAO	Roma	5.300
UNESCO	Paris	2.200

OACI	Montreal	700
OMI	Londres	300
OMT	Madri	80
FMI	Washington	2.000
BIRD	Washington	7.200
TOTAL		70.260

Fonte: Cálculos elaborados pelo Autor segundo fontes oficiais.

A CIJ define o agente internacional como sendo *“qualquer funcionário, remunerado ou não, que foi encarregado por um Órgão da Organização [das Nações Unidas] do exercício ou de ajudar o exercício de uma das funções da mesma. Portanto, trata-se de qualquer pessoa através da qual a Organização atua”*.

Por conseguinte, os consultores das organizações internacionais no exercício de suas funções como, por exemplo, os encarregados de uma investigação sobre a situação dos direitos humanos em um território em conflito, são igualmente assimilados à categoria de funcionário internacional. O amplo leque funcional definido pela Corte nos obriga a classificar, de forma sucinta, os agentes internacionais em três categorias.

Em primeiro lugar, há os *colaboradores eventuais* ou *temporários*. Com funções específicas em razão da natureza do contrato que os unem às organizações internacionais, eles são especialistas que fornecem um auxílio técnico eventual e limitado no tempo. Identificam-se como colaboradores ocasionais ou externos. Eles não dispõem de qualquer privilégio diplomático salvo facilidades necessárias para a execução da tarefa contratada. Do ponto de vista contratual eles são independentes e podem exercer

outras atividades profissionais desde que compatíveis com os compromissos assumidos junto às organizações internacionais.

Em segundo lugar, encontramos um grupo restrito de funcionários que exercem *atividades de representação com capacitação técnica*. Trata-se dos funcionários de alto escalão da organização internacional, indicados pelos Estados-Membros segundo uma cota nacional. Sua condição objetiva é ambígua, pois ao ser indicado pelo seu Estado nacional, paira sobre ele a dúvida sobre o seu grau de lealdade com a organização internacional. Estará ele a serviço desta ou de seu Estado nacional? Para tentar identificar problemas, certas organizações internacionais mantêm um sistema cruzado de controle informal. Todavia, do ponto de vista jurídico, trata-se de funcionários internacionais regulares que desfrutam de amplos direitos.

Finalmente, há os *funcionários internacionais plenos*. Recrutados por concurso público, interno ou externo, segundo critérios objetivos e transparentes, sua escolha tenta obedecer, contudo, a uma repartição geográfica e nacional equitativa entre os Estados-Membros. São os mais numerosos e constituem o corpo funcional permanente das organizações internacionais. Além destes, as organizações internacionais contratam, nos Estados onde estão localizados funcionários administrativos para os denominados serviços gerais. Desprovidos de qualquer tipo de proteção especial, sua seleção não obedece a preocupações de repartição geográfica ou nacional. São levados em consideração tão-somente critérios baseados na competência profissional e na integridade intelectual.

A definição do funcionário internacional pleno é objetiva. Trata-se de um indivíduo encarregado pelos representantes de vários Estados ou por um organismo agindo em seus nomes, decorrente de um acordo interestatal e sob o controle deste e daqueles, do exercício de funções, de

maneira contínua e exclusiva, submetido a regras jurídicas especiais, que respondam ao interesse do conjunto dos Estados ou do organismo que o designou.

Contrariamente aos outros agentes ou representantes, o funcionário internacional pleno possui laços exclusivos com a organização internacional. São três suas características marcantes: lealdade, imparcialidade e independência. O funcionário internacional deve *lealdade* à organização, não podendo estar submetido a nenhuma outra instância privada ou estatal. ^[37] Contudo em caso de desacordo entre seus superiores hierárquicos – o Secretário Geral da ONU, o Conselho de Segurança ou a Assembleia Geral – a quem deverá fidelidade? Trata-se de casos raros e extremos que ocorrem nas organizações internacionais, apesar de sua natureza hierarquizada.

A exigência de *imparcialidade* feita ao funcionário internacional coloca uma interrogação importante: deverá ser ele o algodão entre os cristais representados pelos interesses divergentes dos Estados-Membros? Nas organizações internacionais de natureza técnica o dilema é amenizado. Todavia, nos órgãos de natureza política e ideológica – casos dos Secretariados das Nações Unidas e da OEA – como se pode exigir a imparcialidade se o próprio destes sistemas consiste justamente em aproximar posições políticas aparentemente inconciliáveis?

A imperiosa necessidade de *independência* do funcionário internacional constitui o corolário do princípio da lealdade. Ao servir a uma organização internacional o seu funcionário não pode submeter-se à outra ou aos Estados, mormente àquele que lhe concede a nacionalidade. Por se tratar de uma via de mão dupla, os Estados deveriam suspender ou eliminar, em benefício dos funcionários internacionais, os dispositivos legais que se aplicam aos que praticam atos contrários à segurança nacional. Ora, até o momento nenhum Estado o fez. ^[38]

O recrutamento do funcionário internacional obedece ao princípio do serviço público de caráter multinacional. Não pode haver nenhuma distinção de raça, credo, língua, cultura ou sexo. Os concursos devem ser tornados públicos através de editais redigidos nas línguas oficiais da instituição e disponibilizados aos interessados. Os critérios de seleção de títulos e (ou) provas devem ser transparentes e orientar-se exclusivamente na identificação de uma dupla qualidade do candidato: competência e integridade. As deliberações do júri de seleção devem ser secretas e não sofrer nenhuma ingerência externa. Tal sistema é uma garantia de eficácia e de integridade e constitui um escudo contra as proteções e pressões políticas.

Dotado de um senso profundo de *res publica* o funcionário internacional deve ultrapassar sua condição de nacional de um Estado e sustentar sua ação na *res internationalis*. Certamente, a busca da objetividade e da neutralidade do pensamento – não se trata, por certo, de um princípio político – não o priva de sua nacionalidade. Ou seja, o funcionário internacional não deve olvidar de onde veio e quem ele é. Pelo seu trabalho ele não deve perder sua pátria, mas conquistar todas as pátrias.

Os princípios da função pública internacional inspiram-se no modelo britânico do *civil service* e no francês de *fonction publique*. Essa função aprimorou-se paulatinamente, consolidando um sistema de valores abstratos que permite ao funcionário internacional tomar suas decisões afastando seus sentimentos, suas convicções e seus interesses ou de seu Estado.

Nem sempre foi assim. Num primeiro momento, o funcionário internacional era designado pelo seu Estado e, de certa forma, constituía um prolongamento da ação estatal no âmbito multilateral. Criava-se assim, um órgão intergovernamental de natureza administrativa. Ao referir a noção de integridade indispensável ao funcionário, a Carta

das Nações Unidas constitui um avanço significativo, pois impõe uma lealdade exclusiva à organização e obriga o funcionário a abster-se de qualquer iniciativa que venha a comprometer o caráter internacional de sua função. Ao afastar as injunções políticas dos Estados-Membros, a ONU pode recrutar segundo a capacidade dos pretendentes. Surgiu assim uma « meritocracia » internacional.

Os funcionários internacionais beneficiam-se da *proteção funcional*, referente exclusivamente aos atos praticados no desempenho de suas funções. Esta proteção é restritiva e não deve ser comparada às imunidades diplomáticas. Estas permitem a concessão dos benefícios diplomáticos em qualquer circunstância da vida particular do beneficiado.

No caso dos funcionários das Nações Unidas, o artigo V de sua Convenção de Privilégios e Imunidades enfatiza que a perspectiva para a concessão da proteção é absolutamente funcional, pois “as prerrogativas e imunidades são outorgadas aos funcionários segundo o interesse das Nações Unidas, e não em proveito dos próprios indivíduos”. Por esta razão, ao contrário da proteção diplomática,

“o Secretário geral [da ONU] terá o direito e o dever de suspender a imunidade de qualquer funcionário, em qualquer caso em que, segundo seu próprio critério, a imunidade impeça o curso da justiça, sem que sejam prejudicados os interesses das Nações Unidas”.

A remuneração dos funcionários internacionais é superior à melhor remuneração concedida por um Estado-Membro aos seus funcionários públicos. O país de referência é os Estados Unidos, e os funcionários internacionais dispõem de férias. A cada dois anos, pagam-se as despesas de viagem ao país de origem, incluídas as familiares, custeadas pela organização internacional. Há ainda o direito de sindicalização e as vantagens sociais, tais como o seguro-saúde.

A fim de resolver os litígios trabalhistas entre os funcionários e a administração superior das organizações internacionais, foram criados mecanismos de conciliação ou de recurso, tais como o *ombudsman* (PNUD e OMS) e, sobretudo, os tribunais administrativos. O mais importante deles - o Tribunal Administrativo das Nações Unidas (TANU) - é definido pela Corte Internacional de Justiça “não como um órgão consultivo ou um mero comitê subordinado à Assembleia Geral, mas como um órgão independente e realmente judicial que pronuncia sentenças definitivas, sem apelação, no âmbito limitado de suas funções”. Assim, segundo a Corte, deve ser ressaltado que segundo “um princípio de Direito bem estabelecido e geralmente reconhecido, uma sentença ditada por um órgão semelhante é *res judicata* (“coisa julgada”) e possui força vinculante entre as partes na controvérsia”. [39]

A vida particular de um funcionário internacional sofre situações especiais. O fato de estar constantemente afastado de suas origens familiares que tanto pode conduzi-lo a Nova Iorque como a regiões afastadas do conforto e, sobretudo, que não dispõem de condições de segurança, faz com que suas vidas transcorram muitas vezes de maneira caótica e imprevista.

As missões de pacificação, mediação e proteção da população civil são realizadas pelas organizações internacionais. A operacionalização dessas iniciativas exige a participação de três grupos humanos. O primeiro compreende o soldado que participa de ações de pacificação: os «capacetes azuis» são profissionais militares armados, a quem é permitida, salvo raras exceções autorizadas pelo CSNU, unicamente ações de defesa. Quase dois mil soldados a serviço da ONU foram mortos durante a segunda metade do século XX.

O segundo grupo é composto pelo pessoal administrativo que gerencia as operações. No terceiro grupo

encontramos os abnegados que aliam formação intelectual à paixão pela causa humanitária. Trata-se de uma nova estirpe de agentes internacionais, voltada à ação prática em benefício dos desprotegidos, que atua quase sempre distante dos holofotes da mídia, nos pontos mais conturbados do planeta.

A simbologia da cerimônia fúnebre de célebres funcionários internacionais revela a natureza da função pública internacional. Escolhido através de concurso público, aberto aos profissionais das nacionalidades que integram a organização, o funcionário internacional vai além da lealdade ao país do qual é nacional, optando por uma dedicação superior à organização internacional.

Contrariamente ao soviético Nikita Krutchev, para quem «existem países neutros embora inexistam homens neutros», Dag Hammarskjöld (Secretário-Geral da ONU, morto no exercício de suas funções, em 1961, no Congo) defendia a manutenção da sensibilidade nacional dos funcionários internacionais, sob a condição que eles fossem, antes de tudo, leais à organização internacional.

O Brasil é escassamente representado no quadro funcional das organizações internacionais das quais faz parte. Felizmente, nos últimos anos, nossa política externa percebeu que, se o Brasil disputar e conquistar os importantes espaços da função pública internacional, ele estará fornecendo servidores sensíveis aos problemas dos países em desenvolvimento, forjados na riqueza cultural que caracteriza o nosso país e oferecendo, ao mesmo tempo, uma oportunidade para que jovens brasileiros tenham acesso às carreiras internacionais.

Ao fazê-lo, presta um serviço às organizações internacionais, pois guinda a postos de responsabilidade homens e mulheres amantes da paz e da concórdia, mas igualmente possibilita que o mundo nos perceba como verdadeiramente somos além de gerar possíveis canais de

interação entre a sociedade brasileira e esses agentes. Além disso, poderemos criar outra imagem internacional do nosso país, distante dos superficiais e deformadores estereótipos que nos acompanham.

2.2.2.2. Os recursos financeiros

Ao contrário dos Estados, as organizações internacionais não produzem riquezas materiais. Poucas, como a Organização das Nações Unidas, a UNICEF e a UNESCO beneficiam-se de escassas fontes de recursos através da venda de selos e de publicações. Portanto, a totalidade das OI depende de forma plena e constante de recursos que devem ser aportados do exterior já que não dispõem de receita própria. Ao contrário das inexistentes ou escassas receitas, as despesas são, na maioria dos casos, crescentes.

Em regra geral, as OI são financiadas pelas contribuições dos Estados-Membros. Em princípio é a Assembleia plena da organização - por sugestão do órgão executivo e/ou do secretariado - que fixa anualmente o orçamento da organização e a repartição do montante de cotas que cada Estado-Membro deverá contribuir. Na maioria dos casos é calculado um percentual de participação que varia segundo um escala aplicada à capacidade de pagamento de cada Estado-Membro.

Há outros sistemas de cálculo que hierarquizam os Estados segundo classes de cotistas ou ainda, embora raramente utilizados, há modelos que preveem um montante único para todos os membros, independentemente de seu nível de desenvolvimento e de sua capacidade financeira. Os casos da OPEP e do MERCOSUL são ilustrações deste modelo.

Os pagamentos das contribuições ocorrem, na maioria das vezes, de forma irregular e acarretam importantes dificuldades financeiras para as OI. Teoricamente, um atraso

importante pode provocar a suspensão do direito de voto e, posteriormente, a suspensão do direito de voz do Estado-Membro faltoso. Contudo, por razões políticas, tais sanções são raramente aplicadas. ^[40]

Uma importante fonte de receita decorre de doações voluntárias, a margem do orçamento regular, que certos Estados-Membros, instituições e pessoas privadas ^[41] concedem para projetos específicos, especialmente direcionados aos órgãos subsidiários das Nações Unidas. Os Estados nórdicos, por exemplo, muito envolvidos em projetos de construção da paz e de ajuda humanitária, incentivam a adoção de certas resoluções e, logicamente, são os primeiros a financiá-las.

A catástrofe natural ocorrida no final de 2004 no sudeste asiático mobilizou recursos humanos e financeiros sem precedentes. Os organismos vinculados às Nações Unidas quanto foram submersos por um “tsunami” de doações que tornou difícil a gestão e o controle. Ora, paralelamente outras regiões do mundo com prementes necessidades encontram dificuldades em obter apoio internacional. Trata-se, por exemplo, dos casos do Haiti e da região de Darfur (Sudão). A instabilidade política haitiana explica-se, entre outras razões, por um estado de crônico e profundo subdesenvolvimento econômico. No caso do Darfur, o mundo assistiu insensível a um drama humanitário que afetou dois milhões de indivíduos. Portanto, para fazer frente a estas duas crises os responsáveis pelas operações de emergência das agências internacionais receberam menos de 20% do total das necessidades.

A ausência de autonomia financeira por parte das organizações internacionais significa que elas dependem da atitude dos Estados-Membros. Por conseguinte, tanto a efetividade de sua personalidade jurídica quanto o exercício de suas competências, são condicionadas pelos meios que os Estados-Membros colocam à sua disposição. Surge como

evidente que este procedimento pode acarretar graves limitações à ação das OI.

Para tentar contornar ou minimizar suas dificuldades financeiras, a organização internacional que adota o modelo comunitário, portanto em estágio avançado de integração entre os Estados-Membros, buscou fórmulas inovadoras. Assim, as Comunidades Europeias (CE) encontram a partir de 1970 ^[42] uma fonte suplementar de recursos - transferida automaticamente a CE - além das contribuições dos Estados-Membros. Trata-se de receitas fiscais próprias oriundas das seguintes atividades comunitárias: um imposto agrícola (art. 2-a), os direitos da tarifa externa comum (art. 2-b) e uma fração da taxa aplicada ao valor agregado (TVA) que não pode ultrapassar 1% do total (art. 4-1º). Deve-se enfatizar que esta experiência é única, pois de regra as organizações internacionais são marcadas pela dependência orçamentária absoluta em relação aos Estados-Membros.

O orçamento divide-se em despesas fixas e flexíveis. As primeiras referem-se aos gastos administrativos ordinários, que permitem o funcionamento normal da organização. As segundas vinculam-se a programas e operações específicos (manutenção da paz, projetos na área socioeconômica, operações especiais de auxílio à população civil em caso de guerra ou de catástrofe natural, etc.). No caso das Nações Unidas, as despesas flexíveis aumentaram consideravelmente nos anos 1990, sobretudo com as operações de paz, representando atualmente dois terços do total dos gastos.

Há um intenso debate, nestes últimos anos, sobre o orçamento das organizações internacionais, particularmente das Nações Unidas e suas instituições especializadas. Como o orçamento total anual da ONU é superior a cinco bilhões de dólares US, há uma corrente importante, localizada em alguns países europeus e nos Estados Unidos, que critica os gastos despesas das organizações internacionais. Contudo,

levando em consideração os múltiplos e crescentes desafios das organizações internacionais, elas não dispõem de dotações orçamentárias excessivas. Ao contrário, são escassos seus recursos se compararmos com o orçamento público dos Estados-Membros ou com a capacidade financeira, por exemplo, do Banco Mundial que chegou, no início da década de 1990, a 135 bilhões de dólares anuais. As questões envolvendo as finanças das organizações internacionais se encontram em outro patamar: trata-se da má utilização dos poucos recursos e das exíguas e desequilibradas fontes de financiamento.

Os gastos das organizações internacionais variam segundo sua estrutura, objetivos e programas específicos. O crescimento das despesas das organizações internacionais pode ser demonstrado pela evolução do orçamento fixo das Nações Unidas no período de 1945 a 2020, sem tomar em conta a variação cambial.

Quadro II
EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO REGULAR DAS NAÇÕES UNIDAS (1945-2020)

Biênio	Número de Estados-Membros	Orçamento em US\$ milhões
1945-1946	51	19
1955-1956	76	47
1963-1964	113	94
1987-1988	158	726
1992-1993	179	1.195
1999-2000	188	1.900
2004-2005	191	2.920
2006-2007	192	3.790
2008-2009	192	4.170
2010-2011	193	5.156
2012-2013	193	5.152
2014-2015	193	5.530
2015-2016	193	5.401
2016-2017	193	5.610

2017-2018	193	5.400
2018-2019	193	5.397
2020	193	3.073

Fonte: Cálculos do Autor segundo dados oficiais. A partir de 2020 o orçamento fixo é calculado anualmente.

A contribuição individual de cada Estado-Membro é calculada através da ponderação de uma cota-parte (UPU, OMM, INTERPOL e UIT) ou pela capacidade de pagamento segundo o Produto Nacional Bruto de cada país e o fato de poder obter divisas já que o pagamento da contribuição é feito em dólares americanos.

A extrema diversidade econômica entre os países-membros das organizações internacionais de caráter universal implica desequilíbrios importantes nas contribuições ao seu orçamento. Nos primeiros anos de funcionamento das Nações Unidas, havia um número de países que contribuía, individualmente, com 0,04 % do orçamento total. Em contrapartida, os Estados Unidos financiavam 40%. Para tentar minimizar o fenômeno, foi progressivamente instituído um piso mínimo e um teto máximo para a contribuição.

A última mudança de cálculo na distribuição da cota-parte foi realizada pela Assembleia Geral em 2000 (Resolução 55/5 B-F). O teto máximo continua sendo a contribuição dos Estados Unidos que foi, contudo, diminuída para 22%. Para poder acolher os micros e os paupérrimos Estados, que não dispõem de divisas, o piso mínimo foi fixado em 0,01%.

Apesar das tentativas de diminuir o teto das contribuições, permanece gritante o desequilíbrio entre os Estados-Membros. O orçamento vigente referente ao biênio 2008/2019 constitui um bom exemplo: dos 192 Estados-Membros da ONU, os dez *mais desenvolvidos* contribuem com aproximadamente 67% do orçamento fixo. Assim estão

distribuídas as cota-parte dos principais Estados contribuintes ao orçamento ordinário das Nações Unidas:

Quadro III
PRINCIPAIS PROVEDORES DE RECURSOS FINANCEIROS FIXOS DA ONU
(em % do total, 2020) [43]

Estados Unidos - 22,00	Reino Unido - 4,463
Japão - 9,68	Brasil - 3,823
China - 7,921	Rússia - 3,088
Alemanha - 6,389	Canadá - 2,921
França - 4,859	Austrália - 2,337

Em contrapartida, a contribuição ao orçamento fixo das Nações Unidas dos quarenta e um Estados-Membros *menos desenvolvidos* alcança tão-somente 0,41%. A distribuição dos encargos financeiros entre os sócios da instituição coloca uma questão de fundo: como fazer da ONU uma organização democrática, onde todos os Membros se encontrem em perfeita igualdade frente aos seus direitos e deveres, se o financiamento de suas atividades é repartido dessa forma? Claro está que os Estados dotados de maior capacidade econômica devem contribuir em maior proporção. Contudo, este maior aporte não deveria ser acompanhado de maiores responsabilidades? A resposta é fornecida pela composição do CSNU. Nele encontramos os cinco Membros permanentes entre os oito maiores contribuintes ao orçamento fixo da ONU.

A parte flexível do orçamento das organizações internacionais é dividida em dois tipos de gastos. Por um lado, os programas de auxílio econômico e social e, por outro, as operações de manutenção da paz. Ambos são financiados pelos Estados-Membros desenvolvidos. Contudo, os primeiros, destinados a auxiliar os países pobres, exigem destes uma contrapartida nacional, nem sempre possível. O financiamento do segundo é da alçada

quase exclusiva dos Estados-Membros industrializados e, especialmente, dos Membros permanentes do CS das Nações Unidas, que possuem amplos interesses e responsabilidades internacionais.

Por conseguinte o orçamento fixo das Nações Unidas constitui a menor parte dos gastos anuais da organização. Por exemplo, o atual orçamento fixo é de US\$ 3,073 bilhões ao passo que tão-somente nas operações de manutenção da paz alcança US\$ 6,5 bilhões. Ao adicionarmos os custos dos programas não previstos pelo orçamento, constatamos que o orçamento aprovado alcança algo em torno a 30% do total dos gastos anuais da organização.

Para fazer frente ao duplo desafio da manutenção da paz e da busca do desenvolvimento, a ONU recorre às chamadas *contribuições voluntárias*. Muitos programas (meio ambiente, proteção à infância e aos refugiados, forças de paz) somente são possíveis em razão da boa vontade de certos Estados-Membros. Estes possuem plena autonomia para definir o montante dos recursos alocados e podem, a qualquer momento, revisar suas decisões.

Todas as organizações internacionais preveem em seu tratado constitutivo ou em acordos complementares, a forma de financiamento. Mesmo que a contribuição financeira de um Estado situe-se num patamar mínimo, por vezes simbólica, os Estados membro de um organismo devem participar do seu financiamento.

O descontrole dos gastos das Nações Unidas, bem como o seu mau gerenciamento, tem provocado inúmeras reações. Como forma de pressão, os Estados Unidos têm atrasado voluntariamente o pagamento de suas contribuições. Entre as razões que impeliram Washington a vetar a recondução do Secretário-Geral Boutros Ghali para um segundo mandato em 1997, encontra-se sua suposta fraqueza perante o desafio orçamentário.

Vozes importantes no Congresso americano advogam pela introdução do voto ponderado, que daria maior peso nas decisões a quem mais paga. Neste sentido, foi criado o *Grupo de Genebra*, reunindo os treze países que mais contribuem para o orçamento das Nações Unidas, com o objetivo de fazer sugestões para melhorar a aplicação dos recursos financeiros. Entre as ideias expressas está a que congelava o orçamento da organização. Tal decisão foi acatada em 1999 e desde então o orçamento fixo da organização não acompanhou sequer a desvalorização da moeda norte-americana.

2.3. A REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS-MEMBROS

Cada Estado-Membro mantém uma representação ou uma *Missão permanente* junto às organizações internacionais. Seu chefe possui o *status* de embaixador, beneficiando-se, como o conjunto de diplomatas que servem à Missão, de facilidades, privilégios e imunidades diplomáticas.

A grande maioria dos Estados-Membros não dispõe de representação específica, pois, como a sede das organizações normalmente encontra-se em capitais, o embaixador do Estado-Membro junto àquele país responde igualmente pela representação junto às organizações internacionais.

Todavia, o caso da ONU em Nova Iorque e a concentração de quase uma dezena de organizações internacionais em Genebra, faz com que os Estados-Membros sejam obrigados a manter uma representação específica nas duas cidades.

A criação das missões permanentes junto a organizações internacionais intensificou-se a partir do surgimento da ONU. Durante o período da Liga das Nações, as representações dos Estados-Membros eram temporárias,

funcionando somente durante o período das reuniões. ^[44] O Brasil foi um dos primeiros países a manter uma representação permanente junto à Liga. Esta decisão vinculou-se à aspiração brasileira em ocupar uma cadeira de membro permanente no Conselho da Liga. O fracasso desta política implicou a extinção da missão permanente em Genebra e a nossa retirada da organização. ^[45]

Existem missões permanentes junto à ONU, em Nova Iorque, que têm importante poder no delineamento da política externa global do Estado-Membro. Os Estados Unidos consistem no melhor exemplo, pois a antiga Secretária de Estado do Governo Bill Clinton, Madeleine Albright, consolidou sua influência durante o período em que representou seu país no Conselho de Segurança. ^[46]

Um grande número de organizações internacionais especializadas, casos da FAO, da AIEA, da UNIDO, da UNESCO, etc., bem como a OCDE - organização regional de concertação - acolhem representação diplomática dos Estados-Membros. Por outro lado, há órgãos das Nações Unidas (CEPALC ^[47] em Santiago do Chile e PNUD em Brasília) que se estabelecem ou criam escritórios regionais especializados. Contudo, seus responsáveis são profissionais técnicos, sem atribuições de representação política ou diplomática. O contrário desta situação nos é apresentada pela organização internacional de natureza comunitária, caso da União Europeia. Ela implica a existência de representação diplomática nos moldes dos Estados soberanos, com prerrogativas definidas pelo direito diplomático.

Inicialmente, a representação dos Estados-Membros consistia numa exclusividade de seus agentes diplomáticos. Assim foi a experiência da Liga das Nações, com a ressalva que os Estados indicavam para as suas missões, permanentes ou temporárias, um especialista militar. Com a criação de organismos técnicos, outros ministérios, além do

de Relações Exteriores, juntaram-se à representação estatal. Algumas organizações internacionais exigem dos representantes dos Estados uma formação específica na sua área de atuação, como, por exemplo, o caso da Organização Meteorológica Mundial (OMM) ou a Organização Mundial da Saúde. Em certos casos, as organizações internacionais exigem que os Estados-Membros enviem somente representantes de hierarquia superior, por exemplo, ministerial. [48]

Os Estados não membros, bem como os movimentos de libertação nacional, caso da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), podem ser admitidos como observadores. Além destes, organizações de direito privado, embora com atividades internacionais ou interessadas nos trabalhos de uma organização internacional especializada, também podem ser admitidas como observadoras, como demonstra o estatuto do Comitê Internacional da Cruz Vermelha junto às Nações Unidas, OEA e OUA.

Paralelamente à representação governamental, outras podem vir a ser aceitas, segundo critérios próprios das organizações internacionais. Assim, a OIT acolhe, além de dois representantes do governo do Estado-Membro, a representação sindical e patronal, fazendo surgir a famosa e *sui generis* organização tripartite: 50% de representação estatal e 50% privada. Algumas organizações internacionais, como o Conselho da Europa, aceitam representantes dos Parlamentos nacionais. Finalmente, a representação direta dos cidadãos é exceção, a não ser no caso do Parlamento Europeu das Comunidades Europeias, onde os cidadãos dos Estados-Membros podem eleger seus representantes através do sufrágio universal, como já foi mencionado anteriormente.

Em 1975, foi aprovada uma convenção definindo os termos de representação dos Estados junto aos organismos internacionais. Grosso modo, trata-se da aplicação do

estatuto diplomático, além de convenções sobre privilégios, imunidades e acordos de sede.

Contudo, a verificação dos poderes dos representantes dos Estados pode suscitar dificuldades, particularmente quando o mesmo Estado pretende ser representado por dois governos. O princípio da efetividade nem sempre é levado em consideração, ensejando a utilização de critérios políticos pela organização internacional. Logo, podem ocorrer contestações como no caso da China e de Formosa (Taiwan), ^[49] ou ainda as expulsões da delegação da África do Sul, ^[50] promovidas pela Assembleia Geral da ONU, durante o período de 1974 a 1994.

2.4. AS JURISDIÇÕES INTERNACIONAIS

Paralelamente à existência das organizações, o sistema internacional conta com sete jurisdições. A primeira é a Corte Internacional de Justiça (CIJ), que substituiu, ao final da Segunda Guerra Mundial, a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI). Outras cinco são dotadas de uma jurisdição não obrigatória de alcance regional, ou têm por função responder a crimes específicos (guerras na ex-Iugoslávia e em Ruanda). A derradeira e mais importante jurisdição - de caráter permanente e de âmbito universal - é a Corte Penal Internacional (CPI), conhecida também como Tribunal Penal Internacional (TPI).

A CPI nasce com a adoção do Estatuto de Roma, em julho de 1988. Composta atualmente por 120 Estados, a CPI, após a ratificação de 60 Estados, entrou em vigor em julho de 2002.

De maneira concomitante, nesta mesma data, o CSNU detentor de legitimidade ativa segundo o Estatuto de Roma, exige e obtém poderes exorbitantes. Assim, ele decidiu por unanimidade que poderia interpor recursos junto a CPI, suspender e até bloquear sua atividade. Inacreditável, a

lém do poder recursal, o CSNU não seguiu impiedosamente suspender todo inquérito ou processo de uma situação específica.

Esse poder imoderado de veto também ser exercido no que tange às Operações de Manutenção da Paz por meio da Resolução 1422 de 12 de julho de 2002, adotada em virtude do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas.

Embora limitado a um período de 12 meses, tal prazo é renovado automaticamente. Portanto o Conselho bloqueia qualquer possibilidade de processo legal dos eventuais crimes cometidos durante as Operações de Manutenção da Paz. O CSNU utiliza seu poder discricionário de forma arbitrária, pois ele exime de processo legal na CPI um categoria de pessoas para todos os atos ou omissões de crimes de operações estabelecidas ou autorizadas pelo próprio CSNU.

A legalidade e a legitimidade dessa Resolução foram largamente criticadas tanto por Estados quanto pela doutrina, não apenas porque o Conselho utilizou seus poderes, mas também porque violou a prescrição das Convenções de Genebra de 1949, que obrigam a reprimir os autores das infrações graves que elas determinam.

Esse poder extraordinário permite a introdução de um ator político em um procedimento jurisdicional. A Resolução foi aprovada sob a ameaça de que os Estados Unidos desistiriam de apoiar as missões de paz em curso ou exerceriam seu poder de veto sobre novas missões. Em definitivo, a Resolução 1422 é produto de um acordo que satisfez os países que desejavam uma Corte Penal Internacional subordinada ao CSNU, principalmente Estados Unidos, Rússia e China.

Além da vontade expressa pelos Estados, as jurisdições internacionais devem ser compreendidas como resultantes

da obra das organizações internacionais. Todavia, a natureza jurídica penal das atividades das Cortes sugere que elas poderiam transcender o caráter meramente regulatório das organizações, para transformar-se num distribuidor da justiça no plano internacional. Todavia, apesar dos recentes avanços, estão ainda distantes desta possibilidade.

Quadro IV
AS JURISDIÇÕES INTERNACIONAIS

Nome	Órgão vinculado	Competência	Legitimidade ativa	Sede
Corte Internacional de Justiça (CIJ)	ONU	Julga os litígios entre Estados que aceitaram sua competência (<i>"Cláusula Facultativa de Jurisdição Obrigatória"</i>). Pareceres sobre questões de direito.	Estados e organizações internacionais	Haia, Holanda
Corte de Justiça das Comunidades Europeias (CJCE)	Comunidades Europeias	Julga a conformidade dos atos adotados pelas instituições Europeias de Bruxelas, com base nos Tratados de Roma, Maastricht e	Estados membros da CE, instituições Europeias, pessoas físicas e pessoas jurídicas.	Luxemburgo

		Amsterdã e no direito comunitário derivado. Sanciona os Estados que desrespeitam seus compromissos segundo o direito comunitário.		
Corte Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)	Conselho Europeu	Vela pelo respeito da Convenção Europeia dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.	Estados signatários e indivíduos	Estrasburgo, França
Corte Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH)	OEA	Encarregada de interpretar e fazer respeitar a aplicação da Convenção americana dos direitos humanos. Julga os Estados que aceitaram sua competência.	OEA, Estados signatários, pessoas físicas, jurídicas e ONG	São José, Costa Rica
Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia (TPII)	CS (ONU)	Criada em fevereiro de 1993, julga as pessoas presumidas responsáveis pelas violações graves do direito humanitário cometidas no território da	CS/ONU e Procurador do TPII	Haia Holanda

		ex-Iugoslávia a partir de 1991. Encontra dificuldades para fazer cumprir seus mandatos de captura.		
Tribunal Penal Internacional para o Ruanda (TPIR)	CS (ONU)	Identifica e julga pretensos responsáveis pelo genocídio cometido em Ruanda (1994).	CS/ONU e Procurador do TPIR	Arusha, Tanzânia
Corte Penal Internacional (CPI)	ONU	Estatuto adotado por cento e vinte países (notem-se as ausências de China, Estados Unidos, Iraque, Israel e Líbia), em julho de 1998. Quando não julgados pelos tribunais nacionais dos supostos réus, deverá julgar o cometimento de supostos atos considerados imprescritíveis: crimes de guerra, crimes contra a Humanidade e genocídio.	Poderá ser um Estado signatário, o CS/ONU ou o Procurador da CPI	Haia, Holanda

3

A Liga das Nações

O homem que nada contra a correnteza sabe a força dela.
Woodrow Wilson

3.1. ORIGEM

A Conferência de paz que põe fim à Primeira Guerra Mundial adota por unanimidade, em 28 de abril de 1919, o projeto que criou a Sociedade das Nações (SDN), também conhecida como Liga das Nações. ^[51] Tratava-se de uma associação intergovernamental, de caráter permanente, de alcance geral e com vocação universal, ^[52] baseada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre Estados soberanos.

As suas três funções essenciais foram: 1) a segurança; 2) a cooperação econômica, social e humanitária; 3) a execução de certos dispositivos dos tratados de paz de Versalhes. ^[53]

Com a Liga das Nações, tem-se pela primeira vez uma verdadeira organização internacional com o objetivo específico de manter a paz através de mecanismos jurídicos, o que somente é possível em razão da hecatombe representada pela guerra.

O sentimento pacifista que domina os dois lados do Atlântico Norte é sabiamente captado pelo Presidente Woodrow Wilson, dos Estados Unidos. Ao anunciar, em oito de janeiro de 1918, os contornos internacionais do pós-guerra, num famoso pronunciamento no qual listava Quatorze Pontos indispensáveis para um mundo sem guerras, Wilson indica a necessidade de ser criada uma “Sociedade geral das Nações que deveria repousar sobre a virtude das convenções formais tendo como objeto fornecer

garantias recíprocas de independência política e territorial aos pequenos e aos grandes Estados”.

Tanto na Inglaterra quanto na França foram criados comitês de apoio à criação de uma organização internacional que pudesse servir de instrumento para a solução pacífica dos litígios. Contudo, os projetos redigidos nos dois lados do Canal da Mancha apresentavam profundas divergências. A percepção francesa propugnava uma SDN militarizada, imperativa e que pudesse efetivamente vir a ser um instrumento de constrangimento a eventuais agressões. Assim, a comissão presidida por León Bourgeois baseia sua proposta na prevenção dos conflitos, inclusive com a constituição de forças armadas específicas sob o controle da SDN.

A proposta britânica, apoiada pelos Estados Unidos, descartava o militarismo supranacional e a criação de uma sociedade coercitiva. O projeto Hurst-Miller ^[54] propugnava uma sociedade voluntarista, baseada no princípio da boa-fé e da boa-vontade dos Estados-Membros. Para tanto, indicava tão-somente a mediação internacional para coibir os litígios, pois, segundo a concepção anglo-saxônica, a pressão para a solução das controvérsias deverá repousar sobre a opinião pública e a exclusiva ingerência moral dos Estados.

Mais do que concepções filosóficas distintas das relações internacionais no pós-guerra, assim como sobre o papel a ser desempenhado pela organização internacional, os dois projetos deixam transparecer visões contraditórias sobre o perigo representado pelo militarismo germânico. A França pretendia fazer da SDN uma controladora da possível revanche de Berlim, enquanto a Inglaterra, separada do Continente, supunha estar protegida.

A Alemanha, que esperava do Tratado de Versalhes e do Pacto da Liga a expressão de *uma paz sem vitória*, imediatamente tem frustradas suas expectativas. A paz,

que o Presidente Wilson defendia como justa e duradoura, foi completamente desvirtuada no texto do Tratado. Assim, em Versalhes, ficou claro que *una salus victis nullam sperare salutem* (“a única salvação para os vencidos é não esperar salvação alguma”), pois os vencedores impõem aos derrotados, em quatrocentos e quarenta artigos, uma paz logo interpretada por Berlim como sendo um *diktat*. ^[55]

Como poderia não ser assim? Cessão de territórios, renúncia às colônias, desarmamento, pesadas reparações de guerra, definição de um *corredor polonês* a dividir o território alemão, são algumas das condições que levaram vozes importantes na Alemanha a considerar Versalhes como um simples acerto de contas, augurando dificuldades na sua aplicação.

Descartada, mas atenta observadora, a jovem União Soviética tornou-se potencial aliada da derrotada Alemanha para uma possível operação de vingança. Em 1917, a Revolução Russa havia instalado o regime comunista. Este perigo representava, aos olhos dos vencedores, a principal incógnita do pós-guerra. Por esta razão e por considerarem precária a manutenção do poder comunista em Moscou, foi realizada uma tentativa, num primeiro momento, socorrer os russos brancos, opositores ao regime. Face à impopularidade destes, na impossibilidade de derrotar o bolchevismo, a Europa Ocidental opta por constituir um *cordão sanitário* de Estados anticomunistas, afastando a União Soviética da Liga das Nações e esperando que a distância pudesse afugentar o ideário comunista.

Apoiado pelos Estados Unidos, pelos países-membros da *Commonwealth* e pela América Latina, o projeto britânico foi adotado. Assim teremos uma organização enfraquecida em sua estrutura, incapaz de impor uma decisão coletiva. De outra parte, a SDN baseou-se em princípios morais e jurídicos, desfrutando de extraordinário apoio junto à opinião pública.

A Liga se estabelece em Genebra, na neutra Suíça. Instalada inicialmente no Hotel Nacional – rebatizado Palácio Wilson – em 1937 ela se transfere para novas instalações especialmente edificadas: o Palácio das Nações. A Liga é contaminada por um verdadeiro *espírito genebrino*, imaginando que as relações internacionais possam vir a manifestar-se tão-somente através da cooperação e da boa vontade. Já em seu preâmbulo, o Pacto da Sociedade das Nações considera que “para o desenvolvimento da cooperação entre as nações e para a garantia da paz e da segurança internacionais” é necessário que os países membros acatem as seguintes exigências:

- a) aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra;
- b) manter abertamente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra;
- c) observar rigorosamente as prescrições do direito internacional, reconhecidas doravante como norma efetiva de procedimentos dos governos;
- d) fazer reinar a justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos tratados nas relações mútuas dos povos organizados. [\[56\]](#)

Apesar de seu caráter idílico e ingênuo pouco conforme a realidade internacional, o defeito congênito do Pacto da SDN foi sua inclusão no interior do Tratado de Versalhes. A nova organização nascia, assim, fazendo uma nítida distinção entre vencidos e vencedores da Primeira Guerra. Para uma instituição que se propunha à universalidade e a operar com vistas à manutenção da paz, esta decisão significou um pecado original que auxiliará a colocar em xeque seus objetivos.

3.2. CARACTERÍSTICAS

3.2.1. Os Estados-Membros

Além dos trinta e dois Estados-Membros originários, a Liga convida outros treze para associarem-se. O número de adesões é importante e em 1923, a SDN contava com cinquenta e quatro Estados. Contudo surge, desde seu início, um segundo problema maior: o governo dos Estados Unidos é impedido pelo Congresso - que não ratifica o Tratado de Versalhes - de participar da nova organização. Ora a ausência dos Estados Unidos representa um golpe formidável para o futuro da SDN. Como explicar tamanho choque?

Washington não somente extrai-se como grande vencedor da Primeira Guerra. Sobretudo seu Presidente encontra-se na origem de todas as iniciativas visando a uma nova arquitetura das relações internacionais. Embora não consiga apoio junto à maioria de sua opinião pública e inclusive seu próprio Secretário de Estado, Robert Lansing se mantenha reservado frente às suas iniciativas, o Presidente Wilson é recebido na Europa como “um Messias de um novo evangelho”. Ele é percebido não mais como o Presidente dos Estados Unidos, mas sim como o legítimo líder do conjunto da Humanidade.

Wilson é muito mal recebido quando retorna aos Estados Unidos. As eleições legislativas que acontecem no final de 1919 concedem a maioria congressual aos Republicanos. Durante vários meses, o Presidente se esforça para convencer legisladores e opinião pública do acerto de sua política externa. Ora, os ventos do isolamento parecem predominar. Em setembro de 1920, Wilson sofre um ataque que o torna paralítico. Logo a seguir, o Tratado de Versalhes é votado no Senado e não consegue alcançar a maioria de 2/3 necessária à sua aprovação. A SDN parece ser natimorto. ^[57]

A consternação pela ausência dos Estados Unidos não conduz os Estados europeus a dissolver a SDN. Há expectativa que em breve Washington mudará de posição.

Vã espera, pois os Estados Unidos jamais ingressarão na Sociedade das Nações. Por conseguinte, a organização genebrina será, pela importância de seus integrantes, uma instituição Europeia embora se pretenda universal.

Os Estados-Membros são classificados em três categorias: a) os membros originários que firmaram o Pacto, excluídos, desde logo, os países derrotados; b) os membros convidados que se mantiveram neutros durante a guerra; e c) os admitidos posteriormente em razão de um voto positivo de dois terços da Assembleia.

Todavia, para a admissão de novos sócios, a SDN apresenta exigências institucionais e materiais que a fazem parecer, por vezes, mais uma sociedade aberta do que uma associação entre Estados. O Pacto, em seu artigo 1º, § 2º, sugere que os Domínios ou Colônias, sob a condição de governar-se livremente, poderiam tornar-se membros. Alguns Domínios, tais como a Índia, que não era considerada um Estado do ponto de vista do direito internacional, faziam parte da SDN na qualidade de membro originário.

Apesar do largo leque para a admissão na SDN, as candidaturas apresentadas a partir de sua fundação eram analisadas com acurado rigor. O mesmo parágrafo citado anteriormente estipula que os candidatos devem fornecer “garantias efetivas da sua sincera intenção de observar os seus compromissos internacionais e de que aceitam as regras estabelecidas pela Sociedade no tocante às suas forças e armamentos militares, navais e aéreos”.

A Argentina tenta, em 1920, fazer com que a SDN aceite a ideia de que qualquer Estado reconhecido internacionalmente é, por via de consequência, membro da organização. Esta não somente rejeita a proposta platina, mas impõe condições restritivas à admissão de alguns Estados, tais como Albânia, Etiópia e Iraque.

Portanto, a SDN analisava caso a caso, podendo vir a admitir não-Estados e dificultar o ingresso de Estados. Contrastando com a prática da admissibilidade, a SDN demonstra absoluta falta de preocupação com a possibilidade de desligamento dos Estados-Membros. Basta que este deposite um aviso-prévio de dois anos e preencha “todas as suas obrigações internacionais” (art. 1º, § 3º) para retirar-se da associação. O primeiro a fazê-lo foi o Brasil, em 1926. ^[58] Muitos outros, por motivos diversos, seguiriam seu exemplo.

Conjugada à ausência de sanção material para os infratores, tal dispositivo do Pacto libera de qualquer ameaça os eventuais agressores membros da SDN. A consequência prática foi o encorajamento à agressão. Bastava o Estado agressor retirar-se da Liga e logo impossível sancioná-lo.

O artigo 16, § 4º, do Pacto prevê que todo Estado membro da Sociedade “que se tornar culpado da violação de algum dos compromissos resultantes do Pacto poderá dela ser excluído”. A exclusão será pronunciada pelo voto de todos os outros membros da Sociedade representados no Conselho. Todavia, os Estados agressores não aguardavam sua exclusão e retiravam-se previamente da Liga. A única exceção foi a União Soviética que, em razão da invasão à Finlândia, foi expulsa da SDN em 14 de dezembro de 1939.

Apes ar de acolher não-Estados, a representação institucional é feita exclusivamente pelos representantes governamentais. Descarta-se assim a possibilidade de ver representadas nações, povos ou minorias. Neste sentido, a SDN é fundamentalmente uma organização diplomática.

Os tratados internacionais, “como os acordos de arbitragem, e os entendimentos regionais, como a doutrina de Monroe [*sic*], que garantem a manutenção da paz, não são considerados incompatíveis com os ditames do Pacto” (art. 21). Essa abertura à compreensão das especificidades

regionais, que ocasionaram dispositivos anteriores à criação da SDN, permite o surgimento e aplicação do conceito de *regionalismo* no organismo mundial. Está lançada, desde logo, a possibilidade de que Estados pertencentes a uma mesma zona geográfica organizem-se de forma independente para a defesa coletiva de seus interesses.

Os Estados-Membros estão em perfeita igualdade no que tange a suas obrigações com a Liga. Apesar de a Suíça ter obtido o descumprimento de certas sanções econômicas, em razão de seu estatuto de neutralidade, como no caso das medidas tomadas contra a Itália pela agressão à Etiópia, tanto as obrigações quanto os direitos dos Estados-Membros são estritamente respeitados. A manifestação desta igualdade prende-se à fórmula da tomada de decisões: elas deverão ser unânimes tanto no Conselho quanto na Assembleia. Nesta última são admitidas algumas exceções, como, por exemplo, no caso da admissão dos novos membros. O financiamento das atividades da SDN, que seria estabelecido segundo uma proporção calculada pela União Postal Universal na redação inicial do Pacto, foi decidido, a partir de 13 de agosto de 1924, pela própria Assembleia.

3.2.2. Os mecanismos de manutenção da paz

A ideia central para a manutenção da paz repousa no princípio da segurança coletiva. Extraída dos ensinamentos do presidente Wilson, a SDN advoga que a segurança de um é a segurança de todos. Todavia, o artigo 15, § 7º, permite que os membros da Sociedade possam “proceder como julgarem necessário para a manutenção do direito e da justiça”. Apesar desta liberalidade, todo o edifício do Pacto persegue o objetivo de identificar mecanismos para a solução pacífica dos litígios.

Convencidos da imperiosa necessidade em controlar os arsenais bélicos – origem dos conflitos internacionais – os redatores do Pacto previram que os Estados-Membros deveriam informar sobre o nível de suas forças e armamentos militares, navais e aéreos. A Sexta Comissão do Conselho foi criada especialmente para analisar estes aspectos, tanto dos candidatos ao ingresso na Liga quanto dos Estados-Membros. Contudo, este controle consistia numa simples recomendação. Portanto, um Estado-Membro, imbuído de uma política armamentista, poderia levá-la adiante sem que a SDN dispusesse de meios efetivos para contê-lo.

Para a solução pacífica dos litígios, o Pacto invoca a arbitragem. Certamente, não se trata de uma imposição. Ela encontra-se, uma vez mais, no plano do aconselhamento. Contudo, o detalhamento desta questão no Pacto demonstra a grande preocupação dos redatores em fornecer todas as indicações para que os Estados litigantes encontrassem soluções não bélicas para seus conflitos.

Assim, todos os Estados-Membros da SDN “concordam em que, se entre eles surgir uma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura, submeterão o caso seja ao processo da arbitragem ou a uma solução judiciária, seja ao exame do Conselho” (art. 12, § 1º). Um Estado-Membro que porventura não venha a acolher nenhuma forma indicada para a solução pacífica do litígio não poderá recorrer à guerra contra o outro Estado litigante caso este tenha se conformado com a decisão judiciária ou do Conselho (art. 13, § 4º).

Apesar de possuir prerrogativas similares para a solução pacífica dos litígios, a Assembleia nunca foi chamada a pronunciar-se. Na prática, os sessenta e seis litígios submetidos à Liga foram tratados pelo Conselho. A própria mediação implica o conhecimento imediato, senão prévio, das circunstâncias do conflito.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo Conselho consistia em identificar as características do litígio e para tanto nomear uma comissão de inquérito. Sem pronunciarse sobre o fundo do litígio, a comissão tomava medidas mantenedoras e tentava estabelecer uma trégua.

Caso algum Estado-Membro viesse a recorrer à guerra, contrariando os compromissos assumidos nos artigos 12, 13 ou 15 do Pacto, além deste ato ser “considerado como tendo cometido um ato de guerra contra todos os outros Membros da Sociedade, estes se comprometem a romper imediatamente, com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a proibir todas as relações entre seus nacionais e os do Estado que tiver rompido o Pacto e a fazer que cessem todas as comunicações financeiras, comerciais ou pessoais entre os nacionais desse Estado e os de qualquer outro Estado, Membro ou não da Sociedade” (art. 16, § 1º).

Apesar de incitar os Estados-Membros a colocar forças armadas à disposição do Conselho para fazer respeitar o compromisso assumido pelo eventual Estado agressor, o Pacto prevê que esta incitação seja feita unicamente de forma de recomendação (art. 16, § 2º).

Evidentemente, os mecanismos de manutenção da paz previstos pelo Pacto dependiam da existência de boa-fé dos Estados-Membros. O sucesso da atuação da SDN repousaria na existência de um nível de confiança recíproca e na atuação, como força de pressão, da opinião pública internacional. Nestas condições, vê-se que a nova organização terá sucesso em questões menores, surgidas durante o entre duas guerras mundiais, mas será incapaz de opor-se à agressão das grandes potências, conduzindo o mundo a um novo conflito generalizado.

3.2.3. A estrutura institucional

Com a SDN, nasceu a fórmula institucional clássica das organizações internacionais. Copiada da organização moderna do Estado, ela será tripartite: uma Assembleia, com representação plena e igualitária; um Conselho restrito, espécie de executivo da organização; e um Secretariado permanente.

No centro do organograma da Liga, encontramos o Conselho, a Assembleia e o Secretariado. A eles estão vinculados os órgãos de auxílio técnico e os de apoio político. Aparecem também vínculos que a organização estabeleceu com alguns órgãos especializados.

Na Assembleia, cada Estado, cuja delegação poder contar com até três representantes, tem direito a um voto. As reuniões ocorriam anualmente no mês de setembro e poderiam ser convocadas de forma extraordinária. Suas decisões, como as do Conselho, eram tomadas pela unanimidade dos membros representados na reunião. A exceção fica por conta das questões processuais, inclusive a designação das Comissões incumbidas de assuntos específicos, e que serão resolvidas “pela maioria dos Membros da Sociedade representados na reunião” (art. 5, § 2º).

O Conselho contava, no seu início, com nove membros, cinco dos quais permanentes: Estados Unidos, França, Império Britânico, Itália e Japão. Os outros membros eram eleitos, anualmente, pela Assembleia. Em sua primeira designação, aguardando o pronunciamento da Assembleia, o Pacto indicou Bélgica, Brasil, Espanha e Grécia para completar este órgão restrito. Todavia, o artigo 4º, § 2º, do Pacto indicava que “com a aprovação da maioria da Assembleia, o Conselho poderá designar outros Membros da Sociedade, cuja representação, no Conselho, será desde então permanente. Com a mesma aprovação, ele poderá aumentar o número dos Membros da Sociedade a serem

escolhidos pela Assembleia para terem Representantes no Conselho”.

A amplitude deste dispositivo esteve na origem de muitos problemas e crises nos primeiros seis anos da SDN. Por quê? Não escapara a nenhum Estado a importância em participar do Conselho, pois este se encarregou dos principais temas da organização. Assim, a proteção das minorias (tema candente deste período histórico), a política de desarmamento, a admissão e expulsão dos novos sócios e o controle dos territórios sob sua tutela formavam a espinha dorsal da organização. Ora, como as decisões no Conselho eram tomadas por unanimidade, cada membro - permanente ou não - poderia influir de maneira decisiva.

Os membros não permanentes estavam convencidos que sua situação era meramente provisória e que, cedo ou tarde, tornar-se-iam membros plenos. Por analogia às atuais composições e prerrogativas do Conselho de Segurança da ONU, pode-se dizer que os membros do Conselho da SDN detinham, individualmente, um poder de veto. A questão essencial é saber que uso tais países fariam deste extraordinário poder.

A ausência de ratificação do Tratado de Versalhes, pelo Congresso dos Estados Unidos, impediu a presença deste importante país na SDN e, por conseguinte, abriu espaço para a discussão da composição do Conselho. Várias reformas foram então introduzidas. Já em 1922, o número de não permanentes passou para seis. Em 8 de setembro de 1926, a Alemanha ingressou na SDN com uma cadeira de membro permanente no Conselho. Pela primeira vez, um dos países derrotados na guerra fez parte da organização dos vencedores.

Poucos dias após a entrada da Alemanha, as cadeiras provisórias foram elevadas para nove e transformadas em semipermanente, o que possibilitaria a reeleição por mandatos sucessivos de seus ocupantes. Abandonou-se a

eleição anual, e os semipermanentes buscavam um novo mandato a cada três anos. Espanha, China e Polônia vieram a beneficiar-se desta fórmula. Novas modificações ocorreram durante a década de 1930, com a retirada da Alemanha, em 1933. Além disso, houve o ingresso da União Soviética, em 1936, e sua posterior expulsão, em 1939.

A ampliação do Conselho e as barganhas de pequena política nacional levam a sua debilidade. Não se trata mais de um órgão executivo dotado de instrumentos para agir rapidamente em caso de crise. Neste sentido, a propalada democratização do Conselho fará com que se enfraqueça o conjunto da SDN.

O Secretariado da Liga reunia, sob a condução de um Secretário-Geral, o apoio administrativo e técnico da organização. Sediado em imponentes edifícios especialmente construídos para a SDN em Genebra, o Palácio das Nações contava com toda a infraestrutura necessária para o desempenho de suas funções.

Finalmente, o Pacto criou uma Corte permanente de justiça internacional (CPJI) com sede em Haia, Holanda. Composta de quinze juízes, reconhecidamente competentes e independentes de seus Estados nacionais, eleitos pela Assembleia segundo as indicações do Conselho da SDN. A CPJI transformou-se, pela sua presteza e eficiência, num tribunal judiciário internacional. Todavia, a CPJI não podia interferir em litígios que não apresentassem nítidas características jurídicas. Ora, os conflitos que marcaram o entre duas guerras mundiais eram de natureza essencialmente política. Nestas condições, apesar de julgar quase uma centena de casos até 1940, a CPJI não esteve à altura do desafio para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

3.3. A CRISE DA LIGA DAS NAÇÕES

As atividades desenvolvidas pela SDN demonstraram que sua preocupação com a manutenção da paz deveria desenvolver-se em três planos distintos. O primeiro, fazer com que fossem respeitados os tratados internacionais, em particular as cláusulas negociadas em Versalhes. Em segundo lugar, os esforços com vistas a criar um clima de confiança que pudesse vir a reforçar a segurança das relações internacionais. Finalmente, como a paz não pode ser dissociada da justiça social, os esforços, sobretudo através da Organização Internacional do Trabalho, para aumentar a cooperação internacional no campo da saúde, da cooperação técnica e laboral.

As contradições e lacunas do Pacto, adicionadas à volta de um nacionalismo agressivo e revanchista no início da década de 1930, fizeram com que os limites da ação da Liga fossem expostos. Após um período de grande e proveitosa atividade, a organização genebrina entrou em declínio. Portanto, o trabalho concreto da Liga em benefício da paz recolheu pequenas vitórias. Todavia sucumbiu a grandes derrotas.

3.3.1. Os pequenos sucessos

De 1919 a 1935 a SDN administrou o território de *Saarland* ou Sarre, rico em carvão, reivindicado por Alemanha e França. Ao final desta gestão provisória, foi realizado um plebiscito junto à população. Dele resulta por uma maioria extraordinária ^[59] o retorno do território à administração germânica. De todo modo, esta foi a primeira administração organizada por uma organização internacional e, enquanto perdurou, foi bem-sucedida.

Outro episódio destaca a importância da presença do coletivo internacional. Malgrado a ausência dos Estados Unidos da SDN (que, como já foi mencionado, deve-se à falta de ratificação do Tratado de Versalhes pelo Poder

Legislativo daquele país), várias sugestões do Presidente Wilson foram mantidas. Uma delas, visando à reorganização Europeia do pós-guerra, compreendia o acesso polonês ao mar Báltico. Assim, apesar dos protestos germânicos, nasceu o *território livre de Dantzig*, atualmente Gdansk, e que está na origem da conhecida expressão “corredor polonês”, vinculado à Polônia, mas sob a proteção da SDN. Tratava-se de um porto, organizado como zona franca, onde viviam quarenta mil pessoas num território de dois mil quilômetros quadrados. Habitado essencialmente por alemães, Dantzig foi um ponto nevrálgico das relações de Berlim com os vencedores da guerra e por esta razão beneficiou-se da proteção coletiva da SDN.

Administrado por um alto-comissário da Liga, mas com poderes limitados, Dantzig sofreu, a partir da chegada do nacional-socialismo ao poder na Alemanha em 1933, paulatinas restrições à liberdade da qual desfrutava. Assim, foi abolida sua Constituição, os partidos políticos foram eliminados e as perseguições raciais aumentaram, sobretudo contra os judeus. Então, o alto-comissário da Liga, o irlandês Sean Lester, pediu demissão, e a Liga designou para seu posto o suíço Carl Burckardt. A partir de então, as forças pró-germânicas não encontraram nenhuma oposição a suas atividades, preparando o terreno para a ocupação de Dantzig por Berlim três anos mais tarde, o que desencadeou o segundo conflito mundial.

Outro aspecto a ser ressaltado surge como consequência das mais importantes do final da Primeira guerra, em 1919. Trata-se do fenecimento dos impérios alemão, russo, turco e austro-húngaro. O entrelaçamento de línguas, culturas, etnias e religiões na Europa central e balcânica tornou impossível que cada nação possuísse o seu Estado, como advogavam os patriotas do século XIX. Presente está, portanto, a delicada questão das minorias. Nestas

condições, os delegados da SDN tentaram acomodar as diferenças, por vezes irredutíveis.

Assim, após o fim da Primeira Guerra Mundial, foram assinados muitos tratados especiais objetivando proteger as minorias. Por vezes, as potências coligadas - Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão - acordaram com os países que apresentavam problemas minoritários, tais como Tchecoslováquia, Grécia, Iugoslávia, Polônia e Romênia. Em outros casos, dispositivos parecidos foram inseridos nos tratados de paz firmados com a Áustria (Tratado de Saint-Germain), com a Bulgária (Tratado de Neuilly), com a Hungria (Tratado de Trianon) e com a Turquia (Tratados de Sèvres e Lausanne).

Declarações e convenções específicas foram ainda adotadas no decorrer dos anos 1920, objetivando colocar minorias raciais, religiosas ou linguísticas sob a proteção internacional. Deveriam ser garantidos pelo Conselho da Liga e submetidos ao seu controle os direitos à vida, à nacionalidade, à liberdade individual, à igualdade, à liberdade de culto e ao uso da língua minoritária.

Contudo, apesar das boas intenções dos construtores da política de proteção às minorias, as numerosas contradições e o caráter supérfluo de certas decisões, tornaram-nas impraticáveis e ineficazes. Em primeiro lugar, o sistema construído pela Liga deveria ser aplicado de maneira universal. Em segundo lugar, apesar dos esforços da Corte Permanente de Justiça Internacional em definir com precisão o conceito de minoria nacional, ela acabou por fornecer apenas uma descrição de suas características. [\[60\]](#)

Enfim, a natureza específica da questão deixa a porta escancarada para interpretações políticas e de circunstância. Em uma palestra proferida na Academia diplomática internacional, em 15 de maio de 1929, o romeno Nicolae Titulesco indicou as dificuldades impostas pela questão minoritária:

“O que é uma minoria? Os tratados não o dizem. Deve ser uma quantidade considerável de homens que a raça, a língua e a religião os fazem distintos dos outros, ou deve ser somente alguns? Os tratados não o dizem. Devem ser grupos estabelecidos numa região há muito tempo ou tão somente refugiados estabelecidos há pouco? Os tratados não o dizem. Os textos falam, é verdade, da diferença de raça, de língua, de religião. Mas quem deve estabelecer a distinção entre língua e dialeto, entre religião e seita? Os tratados não o dizem”. [61]

Nestas condições, a força do nacionalismo emergente da década de 1930 jogou por terra os esforços da Liga. A primeira vítima da escalada da violência, da xenofobia e da intolerância foi justamente a questão minoritária. [62]

Por outro lado, o sistema de mandatos introduzido pela SDN repousa sobre o princípio *wilsoniano* de que os interesses das populações sob a administração colonial devem ser considerados tanto quanto os direitos das metrópoles. As antigas colônias alemãs foram colocadas sob a tutela da SDN e muitos territórios, no Oriente Médio, no antigo império turco e no Pacífico, foram administrados com a colaboração da organização genebrina. Todavia, as potências vencedoras e coloniais, especialmente a França, entenderam por conservar sua influência, derrotando o internacionalismo de Wilson. Os conflitos persistiram e com eles o rosário de dramas humanitários que a Liga tentou amenizar, através da designação de um alto-comissário para os refugiados, o norueguês Frijthof Nansen.

Malgrado o fato de seu surgimento recente, precedendo de poucos meses a SDN, a ação da Organização Internacional do Trabalho - verdadeiro laboratório de fenômenos sociais - vinculou-se estreitamente a suas atividades. Tanto a Áustria quanto a Alemanha participaram dos esforços coletivos no campo laboral, pois uma legislação mínima de proteção aos trabalhadores somente

seria eficaz caso fosse aplicada ao conjunto dos países industrializados.

O Escritório Internacional do Trabalho (BIT), que representa o Secretariado permanente da OIT, foi dirigido com extraordinário desempenho por Albert Thomas. Em menos de dez anos, vinte e seis projetos de convenção e três dezenas de recomendações foram aprovados. Relatórios foram elaborados e publicados, alguns pessoalmente por Thomas, sobre as condições operárias nos quatro cantos do mundo. ^[63] Surge então, de forma organizada, uma consciência social em escala mundial, que levará como veremos adiante, a uma luta transnacional pela causa operária.

A SDN interveio com eficácia na solução do caso das ilhas Aland, pertencentes à Finlândia, mas reivindicadas pela Suécia. Confirmando a soberania finlandesa sobre as trezentas ilhotas do mar Báltico, a Liga mediou, com sucesso, o conflito da Alta Silésia (ou *Oppeln*), entre Polônia e Alemanha.

Vários outros litígios foram também encaminhados para uma solução satisfatória, como nos casos do incidente de Corfu (Grécia e Itália), do conflito Demir-Kapou (Grécia x Bulgária) e do litígio de Mossul (Turquia x Reino Unido).

A ação da Liga no Novo Mundo devia levar em consideração a influência dos Estados Unidos. Assim, a SDN não pôde intervir no litígio fronteiriço entre o Chile e o Peru, bem como naquele que opôs o Panamá à Costa Rica.

Contudo, quando surgiu, em 1927, a Guerra do Chaco entre o Paraguai e a Bolívia, a Liga propôs seu auxílio. Trabalhando em colaboração e por vezes em concorrência, com a mediação de países sul-americanos, as hostilidades cessam em 1935. O conflito encontrou seu epílogo com assinatura, em Buenos Aires, do Tratado de Paz em 21 de julho de 1938 entregando a soberania paraguaia $\frac{3}{4}$ partes do território litigioso.

Situação parecida ocorreu no litígio que opôs, em 1934, a Colômbia ao Peru. O trapézio de Letícia, na fronteira com a brasileira Tabatinga, foi devolvido à soberania colombiana.

Nota-se que os conflitos solucionados com o apoio da Liga caracterizaram-se pela ausência de maiores interesses das grandes potências. Tratava-se de litígios localizados envolvendo países marginais do sistema internacional. Contudo, o fato de a Polônia ocupar, já em 1920, a cidade de Vilna, pertencente à Lituânia, sem que a SDN fosse capaz de contrapor-se ao golpe de força polonês, deveria ser um indicativo da fraqueza da organização em face de um agressor resolutivo. As crises que eclodem a partir dos anos 1930 colocam frente a frente grandes potências decididas a empregar o uso da força para defender o que consideravam seus interesses vitais. Elas desvendam então as limitações da Liga.

3.3.2. Os grandes fracassos

Contrastando com a euforia que tomou conta das relações internacionais durante a década de 1920, os dez anos seguintes foram marcados por crescentes e logo insuperáveis crises. A assinatura, em 1928, do *Pacto Briand-Kellog*, formalizando a renúncia à guerra como prática dos Estados, faz supor que os anos seguintes serão da consolidação da paz. Em setembro de 1929, inicia-se a construção do imponente Palácio das Nações, em Genebra, para abrigar uma Liga em constante crescimento. Todavia, a queda da bolsa de Nova Iorque, em 24 de outubro de 1929, jogou a economia capitalista para uma profunda depressão.

A SDN visualizou que a crise econômica era mundial e, portanto, somente medidas coletivas poderiam enfrentá-la. Assim, convoca para 1933 a Conferência de Londres. A oposição do Presidente Franklin D. Roosevelt em adotar iniciativas multilaterais, posto que elaborado o seu plano de

recuperação - o *New Deal* -, provoca o fracasso dos entendimentos. Portanto, cada país fará um esforço individual para tentar fazer frente ao difícil momento econômico. No caso dos Estados Unidos, o Congresso promulgou vários *Neutrality Acts*, com um claro objetivo de se manter afastado dos dilemas europeus.

O crescente desemprego, a falta de perspectivas e as decepções acumuladas tornaram-se um fértil terreno para a demagogia e para as soluções radicais. O egoísmo nacional renasce, materializando-se na tradicional diplomacia bilateral e secreta. Internamente, as forças do isolamento e do nacionalismo reapareceram. Assim surgiram o nazismo na Alemanha e o militarismo expansionista no Japão. O fascismo italiano recuperou suas posições mais intransigentes. A SDN ficou desamparada perante esta nova e inesperada situação.

Apesar de acolher novos membros durante a primeira metade da década de 1930 ^[64] ela perdeu os três Estados que, em poucos anos, provocaram a Segunda Guerra Mundial. A organização, que repousava sobre o consenso, foi criticada por todos; os pacifistas a condenaram pela incapacidade em impor um desarmamento generalizado e não aceitaram, ao mesmo tempo, a imposição de sanções; os Estados a consideraram enfraquecida em demasia para responder aos desafios da segurança; a opinião pública julgou-a ineficaz e burocratizada; os intelectuais, como, por exemplo, Albert Einstein, aponta a injustiça na distribuição do poder na Liga. ^[65]

Em setembro de 1931, o Japão atacou a província chinesa da Manchúria, alegando proteger uma ferrovia que estava sob sua responsabilidade no Sul deste território. Pouco depois, Tóquio ocupou todo território da província e propiciou a criação do Estado de Manchukuo. Em março do ano seguinte o coloca sob sua proteção. Apesar dos compromissos assumidos anteriormente, tanto no âmbito

do Pacto quanto nos acordos regionais garantindo a independência chinesa, o golpe japonês é um sucesso. É bem certo que os Estados Unidos opuseram-se à pretensão japonesa ao condenar qualquer conquista territorial feita pela força. Nasce assim, em aplicação ao *Pacto Briand-Kellog*, a *Doutrina Stimson*.^[66] Mas Washington não toma nenhuma iniciativa para tornar eficaz sua declaração. Além disso, as principais potências da Liga estavam preocupadas com outras questões da agenda internacional e não incentivam a adoção de medidas contra o Japão.

Todavia, apesar de reticentes, os Estados-Membros da SDN foram obrigados a formar uma Comissão de Inquérito. Presidida pelo britânico Victor Lytton, ela recomenda o não reconhecimento do Estado de Manchuko. A Assembleia aprovou por unanimidade, em 14 de fevereiro de 1933, o Relatório Lytton, o que provocou a saída do Japão da Liga.

Sanções pífias foram apregoadas contra o novo Estado. O fracasso da ação da Liga neste caso é flagrante, e a China vê-se obrigada a assinar um tratado com o Japão, reconhecendo a agressão como fato consumado.

O controle da fabricação bélica e a política de desarmamento tornaram-se os principais pilares da nova organização internacional. Desde 1925, reuniu-se a Comissão de desarmamento, com o objetivo de redigir um tratado sobre a delicada questão. Surgiu de forma nítida a política francesa que pretendia fazer da SDN um instrumento para controlar a Alemanha. Ora, quando Hitler assumiu o poder, em 1933, um de seus principais objetivos (explicitado, inclusive, no seu livro *Mein Kampf*,) foi dotar a Alemanha de importantes forças armadas. Portanto, o eventual controle da Liga sobre o nível bélico germânico era inaceitável. Surpreendendo a todos, Hitler retira a Alemanha, em 14 de dezembro de 1933, da organização genebrina.

Todo o esforço consentido pelos países vencedores para atrair Berlim para uma nova diplomacia sustentada por princípios pacifistas, que havia iniciado com o Tratado de Locarno de 1925, foi inútil. A partir de então, a própria Liga não parecia ter mais sentido. Os episódios que se seguiram viriam a confirmar que a Europa caminhava novamente para o confronto.

A Alemanha retomou, a partir de 1934, uma ofensiva para denunciar os acordos sobre a questão das minorias. Auxiliada pela imprevidência da Polônia, que declara não mais reconhecer as convenções e os protocolos que objetivavam proteger as minorias, a Alemanha organizou a tomada do poder pelo nazismo na Sarre e em Dantzig. Além disso, deflagrou uma campanha antissemita provocando um afluxo de refugiados judeus e de democratas em direção aos países vizinhos. A Liga respondeu com o Alto-Comissariado para os refugiados, pouco eficaz. Assim, progressivamente, Hitler desvendou os contornos de sua política.

A próxima etapa da escalada foi o rearmamento alemão, com a reintrodução do serviço militar obrigatório e a formação de um exército de 600 mil homens. À militarização da Renânia - proibida pelo Tratado de Versalhes - a Liga respondeu tão-somente com uma declaração e o convite para que França e Alemanha estudassem fórmulas para resolver a questão.

A SDN afastava-se de sua principal responsabilidade, e o conceito de segurança coletiva apregoado era simplesmente uma declaração vazia quando estavam envolvidas as grandes potências. A timidez da resposta do coletivo encorajou Berlim a prosseguir em sua política de ruptura dos compromissos assumidos anteriormente.

Sem poder participar da exploração colonial Europeia na África, durante o século XIX, a Itália de Mussolini estava convencida da necessidade de dominar espaços não

européus. Após firmar um acordo de cooperação e arbitragem com Haile Selassie – o imperador da Etiópia – durante os anos 1920, Mussolini decidiu ocupar o país africano em 1934. Fundamentado no artigo 11 do Pacto, Selassie buscou auxílio junto à SDN. Todavia, a França bloqueou o processo decisório por necessitar da Itália, em sua obstinada luta contra a Alemanha. Londres, por sua vez, não pretendia intervir de maneira isolada. Assim, durante o ano de 1935, a SDN aceita a desculpa italiana de não intervenção, pois, segundo Roma, as Partes diretamente envolvidas no caso estavam em busca de uma solução através de conciliação e arbitragem.

Roma buscava, de fato, ganhar tempo para consolidar suas posições. Quando, no início de outubro de 1935, as tropas italianas encontravam-se prontas, Roma iniciou as hostilidades. O desequilíbrio militar entre os contendores foi flagrante. Os demais Estados assistem atônitos, estarecidos e inoperantes, à inominável razia. Novamente, um país marginal é agredido por uma grande potência, e as conveniências do momento impediam uma resposta dos governos dos países que detinham meios bélicos para fazê-lo.

No entanto, a indignação da opinião pública internacional obriga a SDN a agir. De forma limitada na tentativa de salvar as aparências. Assim, o coletivo internacional contentou-se com a recomendação de que seus membros adotassem sanções individuais contra a Itália. A aplicação de sanções já é, por natureza, de difícil concretização. Quando se trata de sanções voluntárias, torna-se evidente que elas serão ineficazes.

En tre as sanções previstas, estava o embargo de armas para a Itália. Mas nenhuma grande potência pretendia entrar em guerra contra a Itália pela ocupação da Etiópia. Por esta razão, as sanções não funcionaram, e a Itália anexou a Etiópia à sua Coroa, em nove de maio de 1936. Poucos

meses após, colocada perante o fato consumado, a SDN suspendeu as sanções . Em 1938, o Conselho da Liga dá um passo a mais em direção ao seu suicídio, reconhecendo, formalmente, a soberania italiana sobre a Etiópia.

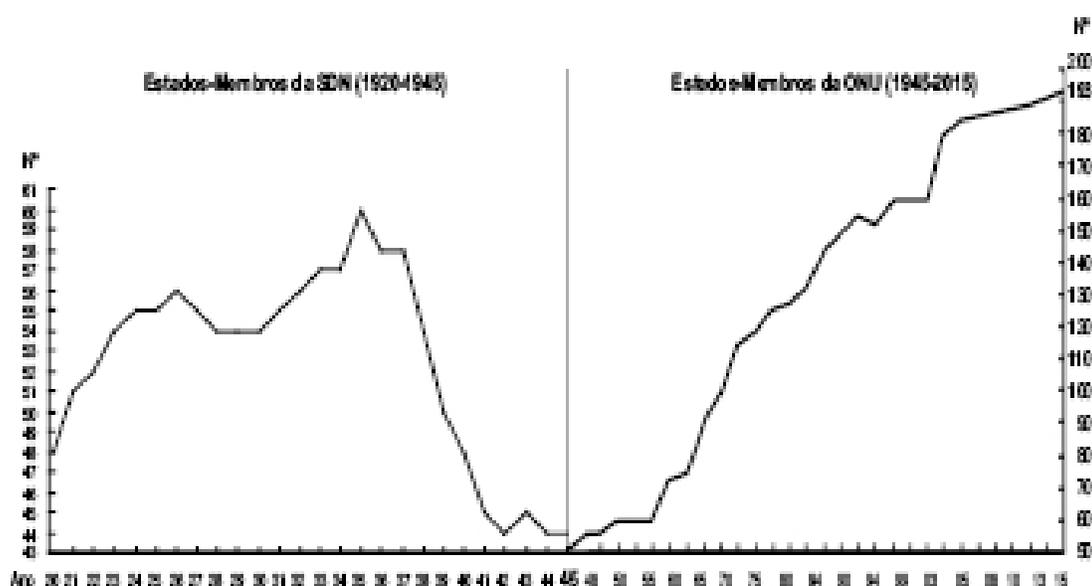
O estrondoso fracasso da Liga no caso das sanções tende a esconder o processo de esvaziamento da organização. Além do desaparecimento de alguns países (Albânia, Áustria, Tchecoslováquia e Etiópia), muitos outros, por variadas razões, deixam Genebra. Entre eles: Brasil, Chile, Espanha, Guatemala, Honduras, Hungria, Nicarágua, Paraguai, Peru, Salvador e Venezuela.

Desde seu nascimento a SDN padecia de universalidade. Seu caráter predominantemente europeu constitui seu Calcanhar de Aquiles. Impossibilitada de dotar-se de meios para impedir sua efusão, sua situação foi piorando ao longo do tempo. Com sua acentuada curva descendente, o gráfico transcrito a seguir fornece uma noção exata do drama da SDN, sobretudo a partir dos anos 1930.

Quadro V
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESTADOS-MEMBROS DA SDN (1920-1945)

É notável o contraste quando comparadas as curvas de efusão constatada no gráfico da SDN e a curva de adesão das Nações Unidas. A primeira revela o avanço da enfermidade que lhe será fatal. A segunda indica, apesar de suas vicissitudes, o grau de saúde das Nações Unidas.

Quadro VI
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ESTADOS-MEMBROS DA SDN EM
COMPARAÇÃO COM OS DA ONU



Fonte: Gráficos elaborados pelo Autor baseados em dados oficiais.

A não intervenção da SDN na guerra civil espanhola (1936-1938), quando ficou patente que, tanto a Itália quanto a Alemanha auxiliavam as tropas do General Francisco Franco, e a impossibilidade de fazer frente à nova agressão do Japão a Manchúria (1937) tornaram evidente que a democracia que deveria expressar-se através da Liga estava sendo derrotada pelas ditaduras europeias e asiáticas. A inelutável escalada ditatorial prosseguiu com a anexação de Áustria, Tchecoslováquia e parte da Polônia pela Alemanha.

A União Soviética imaginou que um acordo bilateral com Berlim poderia poupá-la do rolo compressor nazista. Foi este também o sentimento das potências democráticas quando assinaram o acordo de Munique. Contudo, ao multiplicar as concessões aos agressores, seus oponentes demonstraram unicamente fragilidade, o que ocasionou o aumento do apetite dos agressores. O episódio da ocupação alemã do território livre de Dantzig, em primeiro de setembro de 1939, que determinou, dois dias depois, o início da Segunda Guerra Mundial, foi o ponto de ruptura da política de temporização dos países democráticos.

3.4. UM BALANÇO DA EXPERIÊNCIA DA SDN

Formalmente, com a prestação contábil, a SDN encerrou suas atividades em 31 de julho de 1947. Todavia, desde meados da década de 1930, a organização havia perdido credibilidade. O fato de potências imperialistas – Japão na China, a Itália na Etiópia e a Alemanha na Europa Central – praticarem suas agressões em total impunidade já que a Liga não foi capaz de organizar uma resposta, deixa a Sociedade à margem das relações internacionais e dos esforços para manter a paz e a segurança.

O golpe mortal à SDN é desferido, em setembro de 1939, pela Alemanha ao desencadear a Segunda Guerra Mundial. Em tempos de paz, as organizações internacionais, providas exclusivamente de pressões morais e instrumentos jurídicos, encontravam dificuldades para fazer-se ouvir. Mas em época de guerra, tais associações são varridas do cenário mundial, como algo inútil e desgastado, eis que *silente leges inter arma* (“em meio às armas as leis se calam”). Os argumentos dos Estados procuraram outros terrenos, distantes do direito e da moral, para desenvolver suas agressivas políticas exteriores.

A experiência jurídica internacional, confrontada com o advento da SDN e a realidade do pós-guerra, motivou algumas indagações e contradições. O Pacto que criou a Liga das Nações não criou a Sociedade internacional, mas *uma* associação de caráter jurídico privado, pois foi incapaz de impor-se aos Estados que não desejam integrá-la.

Com dubiedade e imprecisão o Pacto definiu os direitos e deveres aos Estados-Membros. Todavia, seu duplo pecado capital foi decretar a exclusão dos países derrotados na guerra e seu texto fazer parte do Tratado de Versalhes. Impossível não perceber o Pacto como uma aliança militar entre os vencedores, com o objetivo de impor uma situação aos vencidos. Nota-se, então, a dicotomia entre o princípio da construção de um novo sistema internacional e a prática excludente – oriunda da visão conservadora dos vencedores da guerra.

Surgiu, igualmente, a contradição entre o artigo 10 do Pacto, que apregoa a manutenção do *status quo* europeu, e o artigo 19 que parecia indicar, de forma nebulosa, uma possibilidade de revisão. Esta situação pesou, durante vários anos, sobre o destino da Europa e multiplicou as discordâncias entre os países fundadores da SDN e os vencidos. No entanto, a lacuna maior do Pacto foi sua incapacidade em aplicar sanções a eventuais infratores das regras estabelecidas.

A crise da reforma do Conselho, que se arrastou desde 1920, chegou ao seu ponto culminante em 1926. Neste episódio, um país que pode ser considerado como marginal ao sistema, qual seja o Brasil, solitariamente inviabilizou o funcionamento da organização. Este é um sinal que não permite enganos. O Pacto da Liga, ao adotar a regra da unanimidade para as decisões, ofereceu, ao mesmo tempo, o poder de veto aos membros do Conselho. Portanto, qualquer país que o integrasse, de forma transitória ou permanente, possuía condições objetivas de bloquear o

sistema. A crise de 1926 inspirou os redatores da Carta de São Francisco, que criou a Organização das Nações Unidas, pois o direito de veto não mais seria generalizado e comporia unicamente o poder dos membros permanentes do Conselho de Segurança.

O Pacto, tal como foi concebido, foi aplicável na medida em que contou com a boa vontade dos sócios. Apesar do anúncio de uma nova era das relações internacionais, com a divulgação dos princípios *wilsonianos*, notou-se que as velhas práticas da medíocre diplomacia de prestígio, de falsos problemas e da afirmação do nacionalismo, continuaram conduzindo a ação dos Estados.

A ausência dos Estados Unidos da Liga, a incapacidade desta em transformar-se em algo fora e acima dos Estados, o retorno da diplomacia secreta e o egoísmo dos Estados - baseados nos princípios do chamado interesse nacional - marca a derrota da SDN. Assim, tristemente, sua 21ª Assembleia, em 18 de abril de 1946, pôs fim à primeira experiência de uma verdadeira organização internacional de caráter universal.

A SDN nasceu com a guerra e pela guerra foi morta. Contudo, o seu fracasso não pressupõe que as relações internacionais possam prescindir de uma organização internacional. Ao contrário, os vencedores da Segunda Guerra Mundial extraíram lições da derrota da SDN para a construção de uma nova organização internacional. Sobre os escombros de um mundo devastado, nascerá a Organização das Nações Unidas. Em que pese serem as duas organizações obra dos vencedores das guerras mundiais, a ONU será levada a desenvolver atividades em outros campos, distintos da manutenção da paz, e por vezes empregará a força para alcançar seus objetivos.

4

A Organização das Nações Unidas

Estou convicto que a nossa geração saberá criar as instituições e as regras de uma democracia planetária, aberta e solidária.
Jacques Chirac

4.1. ORIGEM

Reunidos em São Francisco (EUA), 51 Estados ^[67] aprovaram a Carta das Nações Unidas em 25 de junho de 1945. A vitória contra o Eixo era iminente ^[68] e tornava-se imprescindível institucionalizar as relações internacionais. Os preparativos datavam de vários anos. Durante a formação da importante coalizão contra o nazismo articulado a partir do início da Segunda Guerra, o Reino Unido e os Estados Unidos, seus primeiros expoentes, estabeleceram os princípios que deveriam orientar as relações internacionais após o conflito.

A *Carta do Atlântico*, firmada por Londres e Washington em 14 de agosto de 1941, enumera os seguintes princípios: direito dos povos de escolher sua organização política; proibição do uso da força nas relações exteriores; obrigação de consulta às populações em caso de modificações territoriais; acesso aos mercados e matérias-primas; liberdade de navegação nos mares e segurança coletiva. Apesar destes princípios, o documento bilateral não menciona a necessidade de criação de uma organização internacional.

Todavia em 1º de janeiro de 1942, após a entrada efetiva na guerra da União Soviética e dos Estados Unidos, uma conferência é realizada em Washington, reunindo vinte e seis países. Ao reiterar os princípios contidos na Carta do Atlântico, a *Conferência de Washington*, anuncia, pela

primeira vez, a necessidade de uma solidariedade destas Nações , a partir daquele momento *Unidas* , para fazer frente ao Eixo. Surge o embrião de uma nova organização que deverá coordenar as relações entre os Estados e que aporta como grande novidade uma marcante coesão sistêmica.

Segue-se, em outubro de 1943, a *Conferência de Moscou* , reunindo Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética. Em sua declaração final, os Aliados insistem na criação de uma “organização internacional baseada no princípio da igual soberania de todos os Estados pacíficos, pequenos ou grandes, com o objetivo de manter a paz e a segurança internacionais”. Por conseguinte, a ONU nasce da guerra e será construída para combater a guerra.

Ao mesmo tempo em que as potências aliadas esforçavam-se para organizar as relações econômicas internacionais que resultou na *Conferência de Bretton Woods* (julho de 1944), os representantes de China, Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética encontraram-se nos arredores de Washington para definir os contornos da organização política das relações internacionais do pós-guerra. Nesta ocasião, foi submetido à chamada *Conferência de Dumbarton Oaks* (agosto-outubro de 1944) um texto preparado pelo Departamento de Estado, contendo os principais dispositivos da futura organização internacional.

Tornava-se evidente que o novo organismo somente seria eficaz caso contasse com a aprovação das grandes potências. No entanto, ele não poderia restringir-se tão-somente aos grandes Estados, pois seria o oposto ao espírito universalista apresentado como base da nova organização internacional. Por esta razão, o segundo Secretário-Geral das Nações Unidas, o sueco Dag Hammarskjöld, redimensiona o desafio da nova organização

que “não foi criada para conduzir a Humanidade ao paraíso, mas para evitar que ela tombasse no inferno”.

Esta contradição entre o universal e a capacidade efetiva de lutar para a manutenção da paz, da qual tão-somente as potências com capacidade militar desfrutavam, impregna de maneira indelével tanto os debates em torno da nova organização, quanto o balanço de sua atuação, ou ainda, qualquer projeção que venhamos a fazer sobre o que deverá ser a luta pela paz no âmbito das Nações Unidas nas próximas décadas.

Além das condições objetivas das quais as grandes potências desfrutavam para sustentar a segurança internacional, devemos adicionar que a vontade de marcar uma posição diferenciada na futura organização é uma decorrência natural do desenlace da guerra. Assim, contrariamente à experiência da Liga das Nações – espaço de encontros e discussões entre Estados colocados num mesmo plano jurídico – a nova organização deverá permitir o acesso às instâncias decisórias somente a um pequeno e seletivo grupo de países. Além disso, inspirando-se na negativa experiência decorrente do vínculo entre o Tratado de Versalhes e a SDN, é prontamente descartada a possibilidade de inserir a nova instituição nos tratados de paz que colocarão em breve um termo à Segunda Guerra. Ou seja, a nova instituição não deverá apresentar-se como sendo uma espécie de “sindicato dos vencedores”, mas efetivamente uma organização a serviço da Humanidade.

O Direito é inerente ao sistema onusiano. Do ponto de vista institucional, a organização contará com duas câmaras: uma geral e desprovida de poder real (AG), onde todos os Estados estarão representados em pé de igualdade. A maioria destes Estados possui tão-somente um *interesse limitado* pelas questões internacionais. O outro órgão é restrito em sua composição (CS), onde as grandes potências vencedoras da guerra, capazes militarmente e

com *interesses generalizados* , serão representadas de forma permanente. Portanto, podemos dizer que, em Genebra, quando da criação da SDN, a organização internacional sustentava-se sobre a ideia da justiça, enquanto em Dumbarton Oaks, com as Nações Unidas, o objetivo essencial consistia na manutenção da paz e da segurança internacionais. ^[69]

Superada a questão do papel diferenciado a ser desempenhado pelas grandes potências vencedoras na nova organização, um elemento suplementar os inquietava. Qual seria a forma decisória a ser adotada?

As potências vencedoras da guerra corriam o risco de serem compelidas a acatar iniciativas coletivas para a manutenção da paz, mesmo contra a sua vontade expressa, caso as decisões fossem tomadas baseando-se em qualquer cálculo majoritário ou proporcional, no âmbito do órgão restrito.

Não bastava, então, fazer parte de um órgão decisório restrito. Era necessário, igualmente, que as potências – de maneira individual ou coletivamente – pudessem controlar o rumo de suas decisões. A solução será adotada na Conferência de Ialta, que reuniu, em janeiro de 1945, Churchill, Roosevelt e Stalin. Trata-se de diferenciar os países-membros do Conselho em permanentes e transitórios. Qualquer decisão emanada deste órgão não deveria sofrer oposição de um membro permanente. Portanto, os membros permanentes deveriam agir de forma unânime para que uma decisão viesse a ser adotada. Surge assim o chamado poder de veto.

A simples ideia da adoção do poder de veto no Conselho sofre forte oposição dos pequenos e dos médios Estados, como, por exemplo, alguns latino-americanos e a Austrália. A contestação repousa nos princípios, pois não é admissível estabelecer parâmetros diferenciados numa organização que se apresenta como democrática. Ora, a fórmula

adotada criando duas categorias de Estados-Membros, faz da democracia uma mera pretensão desmentida pelos fatos e pelo direito onusiano.

Mas além do atentado ao princípio, reina confusão no que diz respeito ao campo da aplicabilidade do direito de veto. Este deveria restringir-se às questões de segurança em seu senso estrito. Contudo, não há nenhuma indicação sobre os temas pertinentes à segurança, ficando o Conselho com total autonomia para decidir caso a caso. Finalmente, não foi possível fazer com que as grandes potências aceitassem, de forma clara e indiscutível, que nos conflitos em que eram partes interessadas, elas devessem abster-se de utilizar o direito de veto. Como veremos a seguir, este será o ponto crucial que paralisará o Conselho de Segurança por décadas.

4.2. CARACTERÍSTICAS DA CARTA DE SÃO FRANCISCO

A adoção da Carta da ONU em 1945 e logo a seguir (1948) da Declaração Universal dos Direitos do Homem “transformam, ao menos no plano normativo, a ordem jurídica do mundo, levando-o do estado de natureza ao estado civil”. ^[70] A soberania, tanto em sua vertente externa quanto interna, deixa de ser um princípio absoluto e selvagem e subordinar-se-á, a partir deste momento, aos imperativos da paz e dos direitos humanos.

Ao suprimir o direito da guerra (*ius ad bellum*), a Carta da ONU coloca um termo ao tradicional direito internacional de Westfália. Não se trata, por evidente, do surgimento de um governo mundial com formato definido. Mas bem, ela 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 da segurança e dos direitos fundamentais.

Contudo, a Carta é pródiga em contradições e, como veremos a seguir, ela não deixa de enfatizar o princípio da “igualdade soberana” entre os Estados e concomitantemente os discrimina em seu texto fundador.

A Carta constitui um sistema jurídico que se articula em torno da afirmação da segurança coletiva entre os Estados-Membros. Ou seja, o sistema construído se sustenta no princípio “da paz pelo Direito”. Sua evolução fez com que atualmente o direito da segurança internacional seja o direito das Nações Unidas.

Além da forte presença do Novo Mundo (vinte e dois Estados), a Conferência de São Francisco contou com representantes europeus, alguns asiáticos e poucos africanos, pois somente África do Sul, Egito, Etiópia e Libéria eram países independentes. ^[71] Aclamada por unanimidade e saudada como o advento de um novo tempo para as relações internacionais, a Carta de São Francisco, criando a Organização das Nações Unidas, é assinada de forma solene, com a presença do Presidente Harry Truman, em 26 de junho de 1945. ^[72]

Tal como ocorrera com o Pacto da SDN, a Carta da ONU surge pela iniciativa de um bloco de países coligados circunstancialmente numa aliança militar. Portanto, a Carta representa o compromisso de países unidos no presente, em razão da existência de um inimigo comum, com vistas a organizar o futuro das relações internacionais.

Além das expectativas diferenciadas que cada Estado-Membro deposita na ONU, os Aliados apresentam diferenças fundamentais, ideológicas e de organização política refletindo posições inconciliáveis. Como consequência, notou-se a falta de clareza, o excesso de artigos e as contradições contidas na Carta, sugerindo que a redação desta decorre de demoradas e difíceis negociações.

A cada 15 de setembro é comemorada a Jornada Internacional da Democracia e o SG da ONU publica um

discurso no qual ele saúda seu papel vital na vida das Nações. Ora, então a ONU seria a garante dos princípios democráticos para a promoção da compreensão entre os povos e nações? Suas normas, princípios e resoluções seriam elas construídas e sustentadas pelos valores democráticos?

Embora pareça evidente, não há a mínima referência à expressão “ *democracia* ” ao longo dos 19 capítulos da Carta de São Francisco. Quando assinada em junho de 1945, o barulho das armas não havia cessado no Pacífico. Então ela se satisfaz com a perspectiva de “facilitar a fruição dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”.

O preâmbulo da Carta indica o espírito de seus redatores. Assim, “os povos das Nações Unidas, decididos a preservar as gerações futuras do flagelo da guerra e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, da dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas. Para tais fins [decidem] praticar a tolerância e viver em paz e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, *que a força armada não será usada a não ser no interesse comum* ^[73] e a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos”.

O preâmbulo torna ilegal a utilização unilateral da força, mas prevê que ela venha a ser empregada, individual ou coletivamente, para defender o chamado *interesse comum* . Logicamente este seria o das Nações Unidas. A interrogação principal consistia em identificar como seria construído esse interesse.

Foram quatro os objetivos principais perseguidos pela Carta das Nações Unidas. Sua redação enfatizou, em primeiro lugar, que a ONU lutará para “manter a paz e a

segurança internacionais e, para esse fim, tomar coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz”.

A segurança apresentou-se como o primeiro e principal objetivo da nova organização. O importante capítulo VII da Carta foi elaborado com o fim precípuo de tratar desta questão. A ideia essencial consiste na possibilidade de existirem *ações preventivas* por parte das Nações Unidas. Por conseguinte, a ONU não pretende agir somente de forma a restaurar a paz, mas igualmente tomar iniciativas que impeçam a sua ruptura. Nestas condições, o inimigo a combater não será apenas a guerra, mas a *ameaça de guerra*.

A designação fática da existência ou não de uma guerra é de fácil consecução. Contudo, tratar-se-ia de uma guerra entre Estados-Membros, ou a ONU deveria, também, agir em caso de guerra civil? A Carta, em seu preâmbulo, não responde a esta questão. Por outro lado, como prevenir uma guerra? Propondo uma mediação ou propiciando um maior desenvolvimento econômico e social e o acesso à democracia representativa para a organização política dos Estados-Membros? A ONU não estaria, nestes casos, como parece indicar o artigo 2º, § 7º, intervindo “em assuntos que dependem essencialmente da jurisdição” dos Estados-Membros?

Todas estas interrogações são respondidas pelo capítulo VII da Carta. Ao definir, em seu artigo 39, que “o Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à 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 internacional”, a Carta abriu um amplo leque de interpretação e atuação, direta e material, para os Estados-Membros, em particular os permanentes, do Conselho de Segurança.

O mecanismo de prevenção ou a solução do conflito enumerou algumas etapas que deverão ser percorridas pelo Conselho. A primeira consistia no congelamento do conflito com a adoção de medidas provisórias (art. 40).

A segunda facultava ao Conselho a possibilidade de *convidar* os Estados-Membros a aplicar certas medidas, sem a utilização das forças armadas. Trata-se de medidas tais como 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” (art. 41).

Abandonando o aconselhamento e as pressões das duas primeiras fases, a etapa posterior revela 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 internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros das Nações Unidas” (art. 42). A indefinição do vocábulo “*outras operações*” delegou ao Conselho uma ampla latitude para agir. Portanto, o Conselho de Segurança desfruta, em qualquer hipótese, *da possibilidade de impor a paz*.

Uma vez tomada a decisão pelo Conselho, ela é obrigatória para o conjunto dos Estados-Membros, pois eles “se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem” (art.43). Do ponto de vista da Carta, existe somente uma possibilidade

para que um Estado-Membro não contribua com forças armadas. Trata-se da não conclusão de acordo especial objetivando operacionalizar a iniciativa. Como tal acordo deve ser “submetido à ratificação, pelos Estados signatários, de conformidade com seus respectivos processos constitucionais” (art. 43, par. 3º), a má vontade de um Estado-Membro pode manifestar-se na demora deste trâmite legal.

Oriunda do Conselho de Segurança, a materialização da iniciativa militar coletiva somente será possível com o apoio dos membros permanentes nas duas etapas essenciais: na primeira, quando a unanimidade deverá ser encontrada e na segunda, quando se tratar da operacionalização. Pode ocorrer que um membro permanente concorde com a adoção de medidas militares, embora não se disponha a oferecer forças armadas. O caso do último conflito do Golfo Pérsico (ou Árábico) é ilustrativo desta hipótese.

O segundo objetivo das Nações Unidas, explicitado no artigo 1º da Carta, consistia em “desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direito e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal”.

A busca de relações amistosas entre os Estados-Membros deve sustentar-se no princípio da igualdade jurídica entre eles. Neste sentido, cada Estado terá direito a um voto na Assembleia Geral. Todavia, com a existência de um órgão restrito dotado de grandes poderes, vê-se, desde logo, que “a igualdade de direitos” é uma vã intenção.

Uma questão se colocou de forma urgente para os redatores da Carta: o que deveria ser feito com os territórios coloniais dos países derrotados nas duas guerras mundiais? Encontravam-se no centro das discussões tanto os territórios que pertenciam a Turquia e a Alemanha no final da Primeira Guerra, quanto às colônias japonesas e italianas

no final da Segunda. Mas, além destes, os vencedores, em particular França e Grã-Bretanha, detinham territórios colonizados, e a Carta deveria apontar caminhos que levassem à independência destes povos.

O princípio da autodeterminação dos povos é essencial. No momento da assinatura da Carta, grandes espaços territoriais, habitados por dezenas de milhões de pessoas, encontravam-se sob a dominação colonial. Para tentar fazer com que estes territórios possam “desenvolver sua capacidade de governo próprio, tomar devida nota das aspirações políticas dos povos e auxiliá-los no desenvolvimento progressivo de suas instituições livres” (art. 73, § b), a Carta elaborou um *Sistema Internacional de Tutela*. Ele será aplicado, através de acordos de tutela, aos seguintes casos:

- a) territórios que em 1945 estavam sob seu mandato;
- b) territórios que possam ser separados de Estados inimigos em consequência da Segunda guerra mundial;
- c) territórios voluntariamente colocados sob tal sistema por Estados responsáveis pela sua administração.

Com exceção das zonas consideradas estratégicas, que dependem do Conselho de Segurança (art. 83, § 1º), as outras zonas sob sua tutela serão administradas por um “Conselho de Tutela, que funcionará sob a autoridade da Assembleia Geral” (art. 85, § 2º). Relatórios anuais deverão ser elaborados por este Conselho em colaboração com o Estado detentor da tutela e submetidos à apreciação da Assembleia Geral.

O objetivo desta supervisão é avaliar as condições políticas, econômicas, sociais e educacionais dos habitantes do território sob sua tutela, com vistas ao encaminhamento para a independência política dos territórios. Como veremos posteriormente, a ação da ONU em benefício dos povos colonizados foi de fundamental importância para que eles tivessem acesso ao seu próprio Estado.

O terceiro propósito, estabelecido no artigo 1º da Carta, propugna que as Nações Unidas deverão lutar para “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 e religião”. Para tanto, a Carta prevê a criação do *Conselho Econômico e Social (ECOSOC)*, composto por cinquenta e quatro membros eleitos pela Assembleia Geral (art. 61, § 1º). [74] Cada membro será eleito para um mandato de três anos, e as decisões do ECOSOC serão tomadas por maioria dos membros presentes e votantes (art. 67, § 1º).

As atribuições do ECOSOC são amplas e fazem parte da denominada cooperação funcional das Nações Unidas. Entre as mais pertinentes se destacam as seguintes:

a) a elaboração de estudos ou relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional e sanitário;

b) a preparação de projetos de convenções a serem submetidos à Assembleia Geral, sobre assuntos de sua competência;

c) a possibilidade de convocar conferências internacionais sobre assuntos de sua competência;

d) as recomendações à Assembleia Geral, aos membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas sobre assuntos de sua competência, em particular as recomendações “destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos” (art. 62, § 2º).

As organizações universais dotadas de finalidades específicas, também conhecidas como organizações especializadas, vinculam-se às Nações Unidas através do ECOSOC. Para tanto, segundo o artigo 63, cada uma destas organizações firmará um acordo de cooperação com a ONU.

Estes acordos são submetidos à aprovação da Assembleia Geral.

As organizações e acordos de caráter regional são aceitos pela Carta desde que “sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas” (art. 52, § 1º). Os redatores da Carta estão conscientes de que o conhecimento em detalhe dos litígios regionais faz com que os organismos locais tenham melhores condições para solucioná-los. Portanto, “os Membros das Nações Unidas, que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais entidades, empregarão todos os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e entidades regionais, antes de submetê-las ao Conselho de Segurança” (art. 52, § 2º). Inclusive o Conselho de Segurança poderá utilizar os mecanismos regionais para uma ação coercitiva. Contudo, nenhuma ação coercitiva será levada a efeito “de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança” (art. 53, § 1º). ^[75]

O capítulo VI da Carta indica os mecanismos para a solução pacífica dos litígios. Tanto quanto as sanções, a estratégia para resolver sem violência as controvérsias obedece a várias etapas. A primeira delas prevê que as Partes numa controvérsia devem buscar chegar a uma solução através da “negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha” (art. 33, § 1º).

Caso as Partes não alcancem uma solução, elas obrigam-se a submeter o caso ao Conselho de Segurança (art. 37, § 1º), e este deve “recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados” (art. 36, § 1º). Nota-se que, contrariamente aos procedimentos previstos no capítulo VII (manutenção da paz), onde o Conselho de Segurança desempenha um papel fundamental, no caso da solução

pacífica das controvérsias, ele tentará uma mediação e fará, no máximo, recomendações.

A Carta da ONU pode vir a ser modificada através de emendas, com a condição de serem adotadas pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia Geral, inclusive com a aprovação de todos os membros permanentes do Conselho de Segurança. Portanto, o direito de veto destes pode ser utilizado contra eventuais modificações introduzidas na Carta, como, por exemplo, a própria composição do Conselho de Segurança.

4.3. OS ESTADOS-MEMBROS

A natureza diplomática da Conferência de São Francisco revela que a ONU é, apesar de o preâmbulo da Carta fazer menção às *nações e não aos Estados*, uma organização interestatal de caráter intergovernamental, na qual somente tomarão assento os representantes dos Estados.

Estes, segundo o capítulo II da Carta, são classificados em dois grupos: primeiramente, os 51 membros originários que participaram da Conferência de São Francisco ou assinaram “previamente a Declaração das Nações Unidas de primeiro de janeiro de 1942”. ^[76] O outro é formado por todos os demais Estados que, “por serem amantes da paz e estarem aptos a cumprir as obrigações decorrentes da Carta”, foram admitidos como membros por decisão da Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança (art. 4º).

Ao depender de uma recomendação do Conselho de Segurança, a admissão de novos membros prestou-se a barganhas e a interdições de natureza estritamente políticas e ideológicas, através da utilização do direito de veto por parte dos membros permanentes. ^[77] O exemplo mais claro desta situação foi o da China continental, substituída em 1949 pela China nacionalista (Taiwan ou

Formosa), em razão da vitória comunista em Pequim. Somente em 25 de outubro de 1971, a China continental retornou à ONU e ao Conselho de Segurança, provocando a exclusão de Formosa.

Contrastando com o artigo 1º, § 3º, do Pacto da SDN, a Carta não prevê mecanismos de retirada de um Estado-Membro. Somente uma declaração paralela assinada em São Francisco, indica a possibilidade de um Estado-Membro retirar-se da organização. [78] Mas a expulsão de um Estado-Membro “que houver violado persistentemente os Princípios contidos” na Carta é prevista pelo artigo 6º. A decisão cabe à Assembleia Geral, que agirá “mediante recomendação do Conselho de Segurança”. [79] Por força do direito de veto, os membros permanentes do Conselho são os únicos Estados não passíveis de expulsão.

Uma diferença fundamental separa a experiência da SDN e a da ONU. Enquanto a primeira exibia, desde seus primórdios, escasso universalismo e acentuado declínio participativo, a segunda, beneficiada pelo processo de descolonização, consegue, atualmente, abarcar, com o ingresso do Sudão do Sul em 2011, 193 Estados. Como demonstrado no Quadro anterior, a curva de adesões às Nações Unidas sempre foi ascendente e as defecções raríssimas.

Além da condição de Estado - utilizada em seu significado técnico - os candidatos ao ingresso na ONU devem responder aos seguintes outros requisitos:

a) o postulante deve ser “amante da paz” - foi interpretado inicialmente sob a ótica de sua conduta durante a Segunda Guerra. Assim, para Moscou, os candidatos deveriam ter declarado guerra ao Eixo [80] e para outros Estados-Membros, eles não deveriam ter praticado uma política externa agressiva.

b) aceitação formal das obrigações decorrentes da Carta.

c) que os postulantes estejam capacitados para cumprir as mencionadas obrigações.

d) que haja uma demonstração da disposição desta capacidade.

Colocou-se de imediato uma dúvida sobre o caráter dos cinco pré-requisitos: serão eles exaustivos e suficientes para admissão ou, ao contrário, eles podem ser objeto de interpretações de natureza política? Devem ser eles “democráticos” como sugeria o Chile, ou manter previamente ao ingresso relações diplomáticas com a URSS como exigia Moscou?

A Corte Internacional de Justiça emitiu um Parecer Consultivo em 1948 que permitia, à primeira vista, resolver a questão. Ela considerou que o preenchimento dos cinco requisitos significava que os Estados candidatos respondiam favoravelmente às condições impostas, reunindo assim condições necessárias e suficientes para seus ingressos. Contudo, ao detalhar sua opinião, sublinhou, contraditoriamente, que os Estados-Membros podem interpretar, segundo critérios políticos e subjetivos, se os postulantes preenchem ou não os requisitos. Nestes casos é possível debater sobre as alegações de um Estado-Membro que recusa o ingresso de um candidato. Mas o que fazer quando um membro permanente do CS lança mão de seu poder de veto e se mantém em silêncio sobre as razões de sua conduta? Na seara jurídica, absolutamente nada.

A impossibilidade de solução jurídica para um problema político fez com que a URSS utilizasse de maneira constante seu poder de veto ao ingresso de novos membros. Assim a totalidade dos vetos do CS em seus primeiros anos de funcionamento provém da URSS e a grande maioria decorrente de sua oposição ao ingresso de novos membros (consultar o gráfico sobre a Progressão dos Vetos no CS transcrito a seguir).

Até meados da década de 1950 um grupo de vinte Estados manteve-se no vestíbulo da ONU. Na X Assembleia Geral (1955) ingressaram dezesseis candidatos ^[81] ao passo que quatro outros (Japão, Marrocos, Sudão e Tunísia) o foram no ano seguinte. Assim, já em 1957, a Organização contava com oitenta membros, demonstrando que, ao contrário da SDN, ela caminhava celeremente em direção a uma indispensável universalidade.

O processo de descolonização, o fim da Guerra Fria a provocar o desaparecimento de uniões políticas artificiais – casos da União Soviética e Iugoslávia – e as secessões resultantes de guerras civis fizeram com que se multiplicasse o número de Estados-Membros das Nações Unidas. Atualmente a organização conta com 191 Estados. Tal evolução implica a coabitação entre microestados e as grandes Potências. Todavia, do ponto de vista do funcionamento da Assembleia Geral, o aumento do número de microestados fez com que surgisse um desequilíbrio em seu benefício. Dotada de escassa população, por exemplo, a Islândia conta com pouco mais de cem mil habitantes. Contribuindo modestamente para o orçamento da ONU, estes Estados teriam uma força desproporcional a sua objetiva importância. Por esta razão, foi impedida por largo tempo a entrada de alguns deles. Atualmente este dilema está superado. Isso fez com que um grande número de microestados ingressasse na Organização.

4.4. A ESTRUTURA

A estrutura das Nações Unidas apresenta uma dicotomia intrínseca ao modelo escolhido caracterizado pela busca constante de equilibrar o peso das grandes potências com o princípio da maioria. Este equilíbrio foi conseguido, nos seus primeiros anos de atividades, em razão do sistema de votação no Conselho de Segurança, suas responsabilidades

para a manutenção da paz e as competências limitadas da Assembleia Geral.

Contudo, a partir do início dos anos 1950, o equilíbrio foi rompido em razão da *Guerra Fria*, da divisão dos membros permanentes do Conselho de Segurança em dois blocos em torno dos *Supergrandes* e da utilização sistemática do direito de veto contra o direito da maioria.

Bem mais complexa e pesada do que a SDN, a ONU apresenta uma estrutura impressionante, onde se destacam cinco órgãos principais. Segundo seu organograma, as Nações Unidas dispõem, em forma de flor de lótus, de um centro decisório ao qual se vinculam, por um lado, os órgãos de apoio e por outro, as instituições especializadas. ^[82] No organograma não consta o Conselho de Tutela, criado com a Carta e vinculado à Assembleia Geral no mesmo nível do Conselho Econômico e Social. Em razão da descolonização, o Conselho de Tutela não mais responde a funções importantes. Tal situação é amplamente reconhecida na atualidade. Assim, por exemplo, o projeto de reforma proposto pelo Secretário Kofi Annan indica a supressão definitiva do Conselho de Tutela.

4.4.1. A Assembleia Geral

Todos os Estados-Membros, com direito a um voto, estão representados na Assembleia Geral, órgão central, pleno e totalmente democrático das Nações Unidas. Sua essência reside na perfeita igualdade jurídica entre os Estados. Portanto, a disparidade demográfica ou a equidade cultural não conseguem afastar a AG do dogma da igualdade absoluta. Isso fez com que um observador constatasse em 1956, não sem humor, que na “ONU um condutor de camelos beduíno equivalia a 43 franceses, a 51 ingleses e a 216 russos”. ^[83]

A AG reúne-se anualmente de forma regular, mas pode ser convocada em sessão extraordinária a qualquer momento pela maioria dos Estados-Membros. O Conselho de Segurança possui igualmente esta prerrogativa. Os Estados-Membros são representados por, no máximo cinco delegados e cinco suplentes. A Assembleia ordinária inicia seus trabalhos invariavelmente na terceira terça-feira do mês de setembro e estende-se até o final do ano. É praxe que suas primeiras sessões apresentem certa pompa, com a presença de Chefes de Estado ou de Governo.

Para auxiliar a Assembleia Geral na organização de sua reunião anual, ela conta com sete comissões: política, política especial (*ad hoc*), econômica, social, tutelar, administrativa e financeira e a comissão jurídica. Em contraponto à experiência da grande maioria dos Parlamentos dos Estados-Membros, não há limite na composição destas comissões. Portanto, cada Estado-Membro pode ser representado. Apesar do absurdo desta situação, com comissões pesadas e ineficientes, até o momento não foi encontrado outro mecanismo de representação satisfatório.

Entre as sessões regulares, a Assembleia Geral é representada por um Bureau composto por um Presidente [\[84\]](#) - eleito na sessão anterior - treze vice-presidentes e os presidentes das sete comissões.

A tomada de decisões na Assembleia Geral obedece, para as questões processuais, à maioria simples dos presentes e votantes. Mas para as questões fundamentais, como as envolvendo a segurança, a paz, a admissão de novos Membros ou ainda as financeiras, é necessária uma maioria de dois terços.

As prerrogativas da Assembleia podem ser definidas da seguinte forma: extremamente amplas e escassamente eficientes. Assim, o artigo 10 define que ela “poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das

finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções dos órgãos nela previstos”. Contudo, tal abrangência não é permanente, pois “enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembleia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança a solicite”.

[85]

Em razão da paralisia provocada pelo veto da União Soviética no Conselho, a Assembleia Geral adotou a Resolução nº 377, em três de novembro de 1950, denominada *A união para a manutenção da paz*. Proposta pelos Estados Unidos, ela transferiu para a Assembleia Geral a competência para tratar de assunto da paz e segurança internacionais, até então exclusivas do Conselho de Segurança.

Conhecida também pela denominação de *Resolução Acheson*, [86] a Assembleia Geral decidiu que “em qualquer caso onde parece existir uma ameaça contra a paz, uma ruptura da paz ou ato de agressão e, em razão da impossibilidade de reunir a unanimidade dos membros permanentes, o Conselho de Segurança encontra-se incapaz de fazer frente à sua principal responsabilidade, ou seja, a manutenção da paz e da segurança internacionais, a Assembleia Geral examinará imediatamente a questão com o objetivo de fazer aos membros recomendações apropriadas sobre as medidas coletivas a tomar, inclusive, caso tratar-se de ruptura da paz ou de um ato de agressão, a utilização da força armada, caso necessário, para restabelecer a paz e a segurança internacional”.

A partir da adoção da *Resolução Acheson*, a Assembleia poderia ser convocada, pela maioria de seus membros ou pela maioria do Conselho, para tratar de questões envolvendo a paz e a segurança internacionais. O alargamento das prerrogativas da Assembleia foi contestado

por um grupo de Estados. Assim, ela será poucas vezes invocada: invasão da Hungria, crise de Suez (ambas em 1956) e guerra do Catanga ou Katanga, Congo, antigo Zaire (1961).

A manifestação da vontade da Assembleia Geral se materializará através de *resoluções*. Elas se contrapõem às *decisões* emanadas do Conselho de Segurança. Estas últimas são impositivas, e todos os Estados-Membros devem acatá-las. Caso não o fizerem, correrão o risco de sofrer sanções por parte da ONU. A natureza das *resoluções* oriundas da Assembleia é bastante distinta. Trata-se unicamente de *recomendações* feitas aos Estados-Membros ou ao Conselho de Segurança, ausente qualquer elemento de constrangimento.

Uma das principais lições oriundas da prática da AG é a ocorrência de rupturas entre as Nações oficialmente Unidas e a constituição de grupos ou blocos de países. Predominando um forte sentimento anticolonialista, que orientou suas recomendações, a grande maioria dos Estados forma grupos regionais e (ou) ideológicos para atuar conjuntamente no âmbito da Assembleia Geral. Até o final de década de 1980, encontravam-se os seguintes grupos de países: os ocidentais; os socialistas; os latino-americanos e os afro-asiáticos. ^[87] O epílogo da confrontação Leste-Oeste trouxe mudanças à composição dos grupos. Países tentam transferir-se do grupo socialista para o ocidental, ou mantêm-se fora de qualquer grupo. Certamente vivencia-se na atualidade um período de transição, com uma maioria mais fluida, o que provoca um realinhamento de forças na Assembleia Geral.

4.4.2. O Conselho de Segurança

A Carta das Nações Unidas atribui, conforme o seu artigo 24, a “principal responsabilidade pela manutenção da paz”

ao Conselho de Segurança, órgão que pode definir e executar sanções militares contra Estados, nos casos de *ameaça contra a paz*, *ruptura da paz* ou *ato de agressão*. O Conselho aplica tais sanções através de forças armadas colocadas à sua disposição e sob o seu comando pelos Estados Membros. Para tanto serão firmados acordos especiais. Desta prerrogativa, decorre a interdição absoluta do recurso à força armada, exceto em caso de legítima defesa, que alcança todos os países integrantes da organização.

O Conselho de Segurança é composto por quinze Estados, cuja representação é definida em processos individuais de escolha pelos Poderes Executivos nacionais. Até 1965, havia apenas onze membros, ocupantes do que comumente é denominado de “cadeira” ou “assento” no Conselho. Há intenso movimento para que este órgão – que na prática é considerada a mais importante instância da ONU, embora literalmente a Carta assim não o defina – seja novamente ampliado e contemple algum critério de representação regional. Entretanto, a peculiaridade do Conselho não atine à questão propriamente numérica.

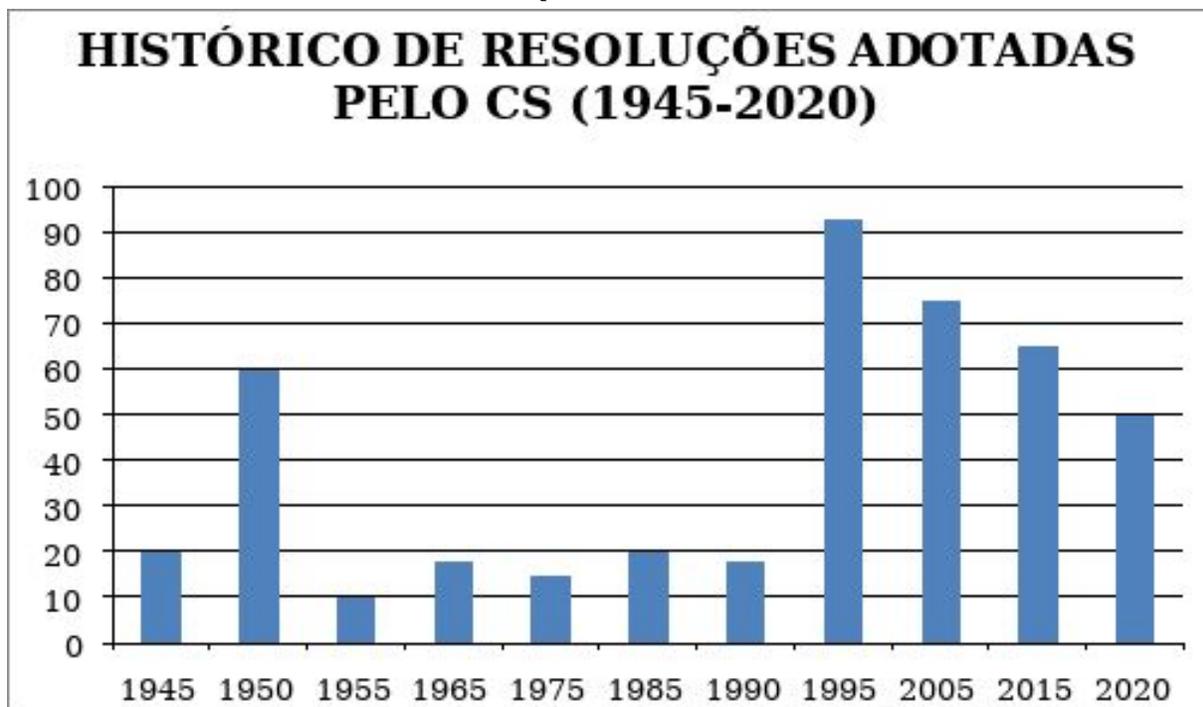
A produção normativa de caráter impositivo que caracteriza as Resoluções oriundas do CS apresenta um alto grau político. Trata-se, com efeito, de decisões que afetam o cerne – a guerra e a paz – dos Estados-Membros e das relações internacionais. Por esta razão, a procura de explicações de seu desempenho não deve restringir-se tão-somente aos aspectos formais e de redação da Carta.

Segundo as Nações Unidas suas Resoluções expressam formalmente a opinião e a vontade dos órgãos que as adotam. Elas incluem geralmente duas partes distintas: o preâmbulo e os dispositivos. O primeiro expõe as considerações sobre as quais uma decisão é tomada, uma opinião é manifestada ou ainda diretiva são dadas. O

dispositivo enuncia a opinião ou a decisão do órgão emissor.

O gráfico a seguir reflete a evolução histórica das Resoluções adotadas pelo CSNU e deve ser confrontado à própria evolução das relações internacionais no pós-Segunda Guerra Mundial.

Quadro VII



Fonte: Elaborado pelo Autor segundo dados oficiais.

Após uma primeira fase de importante produção, os trabalhos do CSNU ingressam num longo período no qual demonstram marcante incapacidade de operar no sistema internacional (1948-1989). A média anual de Resoluções adotadas durante este período não alcança duas dezenas. Ora, no período subsequente esta média é multiplicada por três, podendo atingir picos de quase uma centena de Resoluções anuais. Portanto, na atualidade o sistema previsto em 1945 tende a ser mais eficaz, e o seu bloqueio, menos corrente. Em outras palavras, o poder de veto dos membros permanentes é utilizado com menor intensidade.

4.4.3. O poder de veto

O exercício do poder de veto nas organizações internacionais se inspira no Direito Constitucional dos Estados. Com efeito, o veto do Executivo é a manifestação de sua oposição a uma decisão adotada pelo Legislativo, impedindo sua execução. Todavia, no caso das OI não se trata de opor-se a uma decisão tomada, mas uma iniciativa que impeça seu nascimento. Em outras palavras, o veto nas OI é um voto negativo no interior do processo decisório que tem como efeito inibir e impedir a adoção de uma decisão. O veto surge então como resultante da exigência de determinados votos, como condição para que se possa adotar dentro de um organismo internacional uma resolução que tenha validade.

A maioria dos Estados presentes em São Francisco aceitava a idéia de um mínimo de governo no plano mundial. Todavia, as cinco Grandes Potências se opuseram, pois não pretendiam serem confrontadas com decisões majoritárias tomadas no CS que viessem confrontar com seus supostos interesses nacionais. Por conseguinte, há dois tipos de componentes do principal órgão das Nações Unidas: os membros permanentes, em número de cinco, e os membros não permanentes, em número de dez. Apenas para os primeiros, prevalece a regra da unanimidade no processo de tomada de decisões. Daí decorre um verdadeiro *direito de veto*, meio pelo qual podem bloquear todas as decisões do Conselho. São eles: China, Estados Unidos, França, Inglaterra e Rússia. ^[88]

Diante da impossibilidade de consenso entre potências de matizes ideológicos diversos, a regra da unanimidade entre os membros permanentes foi responsável pela paralisia que predominou nesta instância durante a *Guerra Fria*. Indubitável também a hegemonia dos chamados *cinco*

grandes sobre os demais membros, em franca dissonância com o artigo 2º da própria Carta das Nações Unidas, que prescreve a igualdade entre os Estados, princípio fundamental do direito internacional.

Estados Unidos, França e Inglaterra tomam suas decisões em reuniões prévias, chamadas de *instância P3*, que sintetiza a posição ocidental. Posteriormente os cinco membros permanentes reúnem-se em *petit comité* no que se convencionou chamar de *instância P5*. Há, portanto, dois *rounds*, definidos não somente no tempo e no espaço, mas também politicamente, que podem resultar em bloqueio da atuação coletiva, antes mesmo que se chegue à reunião do organismo. Este procedimento indica que há muitos temas e questões que não alcançam o CS por absoluta falta de consenso nas instâncias P3 ou P5. Contudo, o veto foi utilizado 214 vezes em debates sobre 179 temas durante o período 1946-2020. [\[89\]](#)

Outra indicação importante sobre a utilização do veto no CS decorre de sua incidência ao longo do tempo. De 1946 a 1955 o veto foi utilizado 57 vezes única e exclusivamente pela URSS. Desde então ele se democratizou e sua utilização alcança os Estados Unidos (de 1970 a 2018, 88 vetos), Reino Unido (de 1956 a 1989, 29 vetos), França (de 1956 a 1989, 16 vetos) e a China (de 1997 a 2019, 13 vetos). Contudo, a campeã incontestável desta prática é a URSS e posteriormente a Rússia: adicionando aos vetos mencionados anteriormente, ela o utiliza durante o período subsequente (1956-2019), nada menos do que em 58 oportunidades. Perfazendo, portanto, um total de 115 vetos aplicados. [\[90\]](#)

Transposição direta, e a mais flagrante, do poder dos vitoriosos na Segunda Guerra Mundial, a diferença de *status* entre os componentes do Conselho é criticável a partir de incontáveis prismas. Não se deve considerar somente a já mencionada paralisia que assolou a organização

internacional, através de sua instituição-chave, no momento em que a própria autodestruição do planeta esteve em jogo. A atualidade marcada pelo ocaso da bipolaridade confirma uma evidente impropriedade estrutural.

Entre tantas vertentes pelas quais se poderia fazer uma análise crítica deste organismo, escolheu-se o pensamento de Hans Kelsen, sistematizado por Cécile Tournaye num ensaio dedicado à proposta kelseniana para uma nova estrutura das Nações Unidas, baseado em textos escritos entre 1943 e 1952, além das obras fundamentais do autor, especialmente a *Teoria Pura do Direito*. [\[91\]](#)

Dono de singular concepção sobre o direito internacional, Kelsen percebeu como primeiro grave problema da ONU a escolha de uma instância *executiva* como seu órgão mais importante, dotado pela primeira vez na história do monopólio da violência legítima na esfera internacional (eis que a SDN apenas autorizava os Estados a executar sanções militares).

Segundo Kelsen, somente um órgão jurisdicional poderia ser detentor do poder cuja compreensão depende da capacidade de diferenciar três dimensões numa situação conflituosa:

1. Juízo sobre a existência ou não de uma infração na ordem internacional;
2. Existindo um delito, o juízo sobre qual sanção será aplicada ao Estado faltoso;
3. Juízo sobre quem e em que condições serão aplicadas a eventual sanção.

Para o autor, não importaria que um órgão executivo fosse responsável pela segunda e pela terceira fases, embora um estágio avançado de evolução orgânica não o recomendasse. Mas o primeiro momento, qual seja o da definição da existência de delito que implique a reação institucional, só poderia estar a cargo de um órgão composto de juízes, eleitos segundo sua competência, em

vez de representantes hierarquizados de governos nacionais.

Uma vez imparcial e tecnicamente correto, o juízo de existência de delito frearia a atitude belicosa dos Estados mais fortes. Isto ocorreria porque os Estados não perderiam o direito a exercer a força, sozinhos ou em alianças, desde que o órgão jurisdicional entendesse pela existência de delito a ser reparado. Haveria, assim, uma descentralização da execução da sanção, espécie de justiça privada, embora seja ela considerada um ato coletivo, da organização, quando constatada sua legitimidade.

Entretanto, ao assumir feições políticas, com desigual distribuição de poder entre membros de primeira e de segunda categoria, fica nítida a parcialidade do atual Conselho de Segurança, órgão tipicamente executivo. Resta claro que este detém um poder discricionário, não técnico-jurídico, para constatar uma violação da ordem, o que coloca em dúvida a condição jurídica de suas medidas coercitivas.

Face à hegemonia institucionalizada dos detentores do poder de veto, político e parcial, o Conselho leva os Estados a considerar mais importante estar protegido por um dos *grandes* do que respeitar o direito. Logo, se produzem relações de clientelismo, barganha e submissão que contrariam o espírito da própria Carta das Nações Unidas e resultam em paralisia, ou ação paliativa, ou ainda reação tardia.

Por outro lado, retirando dos Estados, em benefício do Conselho, a prerrogativa de recorrer à guerra, assume uma tarefa impossível de ser executada, qual seja banir todos os conflitos em todos os lugares do mundo, exceto por uma espécie de *governo mundial*, cujas prerrogativas a organização internacional nem de longe possui. É evidente que o monopólio da força internacional em benefício de um

órgão político não é nada além de um sonho, o que priva o Conselho de meios para realização de suas funções.

A distorção agrava-se, pois, segundo o artigo 36 da Carta, o Conselho é que decide sobre sua competência para conhecer dado litígio. Portanto, considerando-se incompetente, priva-se o Estado vitimado da possibilidade de utilizar a força de forma legítima, face ao monopólio exercido pelo Conselho. Estes seriam os pontos determinantes da ineficácia a que está fadada tal estrutura, comprovada pelas duas centenas de conflitos que ocasionaram vinte e cinco milhões de mortes e um número equivalente de refugiados, ocorridos desde sua criação, que demonstram ainda não ter a organização alcançada a institucionalizar a disputa do poder na esfera internacional.

A escola que se autodenomina realista defende a atual estrutura das Nações Unidas e o poder conferido, através do direito de veto, aos membros permanentes do Conselho de Segurança, enfatizando que o veto não é um instrumento de poder, mas simplesmente uma manifestação de responsabilidade. Somente ele seria capaz de “assegurar uma ação imediata e eficaz” prevista pelo artigo 24, § 1º. Mesmo que essa ação não represente a manifestação da maioria ou da justiça, ela possui o indispensável ingrediente da rapidez.

Um dos defensores mais enfáticos do poder de veto foi o senador norte-americano Tom Connally. Ao participar da redação da Carta de São Francisco, ele lançou aos seus adversários:

“Vocês podem retornar aos seus países declarando que derrotaram o veto... mas também acrescentar: nós rasgamos a Carta”.

Ele foi acompanhado pelo Senado dos Estados Unidos que, em seu relatório sobre a Carta, sublinha que:

“nenhuma ação coercitiva de qualquer natureza contra uma nação que rompa a paz pode ser tomada sem a

integral aprovação dos Estados Unidos manifesta através de seu delegado no Conselho de Segurança”.

Mais adiante, em 1956, o Senado reitera sua interpretação do direito de veto. Contudo, exclui a sua utilização para os casos de solução pacífica dos litígios e para a admissão dos novos membros. Tanto o governo dos Estados Unidos quanto o da União Soviética ignoraram a intenção do Senado americano, pois fizeram amplo uso do direito de veto para impedir o acesso às Nações Unidas de certos candidatos.

Os Estados-membros permanentes do CSNU tendem a considerar as Nações Unidas como palco suplementar para a sua atuação internacional. Jamais como elemento cerceador de seu poder.

Em sua condição ímpar de principal promotor, financiador e abrigar em seu território a sede principal da ONU, o Governo dos Estados Unidos concentra especial atenção à organização. Percebê-la como instrumento suplementar para o exercício de seu poder. No organograma do Departamento de Estado, a Missão Permanente dos Estados Unidos junto às Nações Unidas é a única a vincular-se diretamente ao Secretário de Estado.

A Embaixadora Susan E. Rice, representante permanente dos Estados Unidos na ONU – anteriormente Conselheira de Segurança Nacional do Presidente Barack Obama e integrante da equipe de transição do Presidente eleito Joe Biden – analisou com rara franqueza, sobretudo para uma diplomata, o papel desempenhado pelas Nações Unidas na política externa de Washington. Para ela, caso a Organização das Nações Unidas não existisse, “seria necessário inventá-la”. ^[92]

Segundo Susan Rice não pode haver funções da ONU que venham colocar em risco a autonomia de julgamento do Governo dos Estados Unidos e a total liberdade de seus cidadãos. Entre as funções da ONU de

especial interesse dos Estados Unidos, Rice cita as que envolvem as Operações de Manutenção da Paz .

Impossível uma Missão de Paz sem aprovação explícita do CSNU. ^[93] Neste, sequer uma vírgula de um simples Comunicado de Imprensa não pode ser introduzida sem anuência dos Estados Unidos. Portanto, não há possibilidade de ver contrariados os interesses de Washington.

Por outro lado, quando comparados os custos do envio de Marines para missões no exterior com os custos do envio de Capacetes Azuis da ONU para fazer, segundo Rice “o mesmo trabalho” estes alcançam tão somente $\frac{1}{4}$ daqueles.

“Não sei o que vocês pensam, brinca Rice com seu auditório , mas eu pessoalmente prefiro comprar em lojas que concedem descontos de 75%.”

Podemos adicionar uma terceira razão. Como as OP foram terceirizadas pelas Forças Armadas do Terceiro Mundo (93% do total), os militares dos Estados Unidos não sofrerão perdas. Seus raros militares e policiais ocupam exclusivos postos de mando. Assim, segundo Rice, em 2011 nas 14 OP em andamento, mobilizando 120.000 Capacetes Azuis, há tão somente 87 americanos uniformizados.

O CSNU sofre permanentemente justas críticas da maioria dos especialistas. A proposta de reforma das Nações Unidas apresentada por Kofi Annan é reflexo da vontade de mudança do sistema. Contudo o modelo de tomada de decisões adotado em 1945 deve ser inserido no contexto do imediato pós-guerra e, sobretudo, ser percebido como uma espécie de *seguro mútuo* que os vencedores da guerra firmam entre si. Tal sistema conseguiu evitar que um Estado-Membro permanente se beneficiasse do beneplácito do CS - obtendo, portanto, um suporte legal - para opor-se diretamente, através das armas, a outro Estado-Membro permanente.

Poder-se-ia imaginar quais seriam as funções de um Conselho de Segurança ampliado, com seus membros em

pé de igualdade? Certamente suas decisões seriam mais lentas e mais justas, embora provavelmente, menos eficazes. Uma grande potência compelida a fazer, em razão dos compromissos assumidos nas Nações Unidas, algo que considera contrário ao seu interesse nacional, utilizaria uma gama infinita de subterfúgios para eximir-se de sua responsabilidade.

A organização das relações internacionais, em particular as Nações Unidas, apresenta, todavia, uma profunda anemia. Assim, as grandes potências “não são membros do Conselho de Segurança porque a ele cabe a função primordial de manter a paz; é por elas serem membros, que o Conselho tem esta função primordial”. ^[94]

Em definitivo, a reforma do CS deve fazer com que as Nações Unidas reflitam, de certa maneira, as imperfeições do mundo e das relações entre os Estados. Ou seja, a instituição deverá continuar em sua tarefa de reunir governos de diferentes sensibilidades, tendências e com diferentes matizes ideológicos. Contudo, é chegado o momento de fazer com que ela se transforme num efetivo instrumento de segurança coletiva, tal como havia sido previsto pelos redatores da Carta de São Francisco e não como um mero espaço suplementar da ação diplomática dos Estados-Membros. ^[95]

4.4.4. O Conselho Econômico e Social

O projeto original das Nações Unidas, redigido na histórica mansão de *Dumbarton Oaks*, situada no bairro de Georgetown na capital americana, centrava seus objetivos nas questões envolvendo a manutenção da paz e da segurança internacionais. Apesar de propor a criação de um Conselho Econômico e Social, ele não indicava seu alcance, instrumentos e competências.

A insistência dos pequenos e médios Estados fez com que a Carta das Nações Unidas, aprovada na Conferência de São Francisco, considerasse tanto a ruptura da paz quanto as causas longínquas das guerras, ou seja, os desequilíbrios sociais e econômicos que afetam a Humanidade. O artigo 55 (capítulo IX) da Carta estipula que buscará “criar condições de estabilidade e bem-estar necessários às relações pacíficas e amistosas entre as Nações”. Nesta busca baseada no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as iniciativas das 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;

c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. [\[96\]](#)

Para alcançar estes objetivos foi criado o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), que se reúne duas vezes por ano. A primeira ocorre na primavera do hemisfério Norte, em Nova Iorque, e encarrega-se das questões sociais e econômicas. A segunda acontece em julho, em Genebra, e trata das questões relativas aos direitos humanos.

Inicialmente composto por 18 membros, num momento em que as Nações Unidas contavam com apenas 51 Estados, seus integrantes são eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de três anos, podendo ser reconduzidos. Este sistema permitiu que todos os Estados pudessem integrá-lo num sistema de rodízio.

Ora, a recondução automática das grandes potências e o crescimento exponencial do número de Estados membros da ONU, fez com que rapidamente a composição do ECOSOC viesse a ser questionada. Uma primeira reforma

ocorreu em 1965, elevando o número de integrantes a 27 e, posteriormente, uma nova alteração faz com que 54 Estados tenham atualmente representação no Conselho.

A repartição dos eleitos obedece ao critério geográfico, fazendo com que todas as regiões do mundo estejam representadas. Suas decisões são tomadas por maioria simples dos presentes, e cada membro dispõe de um voto.

O Conselho desfruta de ampla autonomia: adota seu regulamento interno (art. 72); cria livremente as comissões necessárias ao exercício de suas funções (art. 68) e determina o ritmo e a duração de suas sessões.

O amplo leque de competências do Conselho - em definitivo, tão-somente as questões estritamente políticas escapam de seu alcance - levou-o à criação de numerosos órgãos subsidiários (econômico, de coordenação, de habitação, de planejamento, etc.) além de comissões funcionais (estatística, população, desenvolvimento social, direitos humanos, condição feminina, estupefacientes). Por outro lado, foram criadas comissões econômicas regionais: Comissão Econômica da Europa (Genebra); Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente (Bangkok); Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Santiago do Chile) que desempenham importante papel na avaliação das políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento.

As comissões econômicas regionais são órgãos intergovernamentais, dispendo de um Secretário Executivo, vinculado diretamente ao Secretariado das Nações Unidas. Além deste emaranhado institucional, o ECOSOC relaciona-se com múltiplos órgãos subsidiários criados pela Assembleia Geral, tais como a UNICEF, a UNESCO, a ONUDI, o ACNUR, o PNUD e a UNCTAD.

As atribuições e o desempenho do ECOSOC concedem a ele uma posição *sui generis* no sistema das Nações Unidas. O progresso da ciência e o dinamismo das relações

internacionais faz surgir, constantemente, novos campos de cooperação onde o ECOSOC é chamado a atuar. Frente a estas situações, a solução simplista, pois imediata, consiste na criação de uma nova instituição internacional sem a devida atenção à distribuição de tarefas e competências. Tanto esta dispersão quanto o caráter progressivamente técnico dos assuntos tratados constituem imenso desafio frente ao qual o Conselho parece desarmado.

Os interlocutores do ECOSOC integram um complexo sistema de relações, a começar pelas instituições especializadas. Apesar de manifestar sua vontade de coordenação e orientação das atividades destes organismos, o ECOSOC não dispõe de instrumento, material ou jurídico, para impor suas decisões. Neste sentido, o Conselho somente sugere políticas e ações. Não há qualquer obrigatoriedade por parte dos destinatários.

As ONGAT representam um segundo importante interlocutor, dispendo de um estatuto de observadoras junto ao ECOSOC com prerrogativas relativamente amplas. Além de assistir às sessões, podem apresentar suas posições por escrito ou oralmente (art. 71).

Um terceiro grupo de interlocutores surge com os órgãos subsidiários da Assembleia Geral criados para tratar de assuntos correlatos aos do ECOSOC. Finalmente, o Conselho está sob a autoridade da própria Assembleia Geral que apresenta atualmente características muito distintas comparadas aos primórdios da organização.

Encarregado de operacionalizar, aplicar e controlar a eficácia das recomendações emanadas da AG, o ECOSOC recolhe um sucesso mitigado. As disparidades socioeconômicas entre os Estados-Membros constituem gritante realidade, apesar de várias campanhas anunciando o empenho da ONU à sua erradicação.

A responsabilidade do ECOSOC é flagrante e pode-se explicar através de duas séries de fatores. Por um lado, as

causas de natureza técnica indicam que a diversidade dos temas abordados pelo Conselho torna indispensável uma melhor organização institucional. Imensas energias - humanas e financeiras - são gastas com uma burocracia cujo horizonte não ultrapassa a redação de um relatório ou um regulamento.

Por outro lado, a importância institucional do ECOSOC - verdadeiro coração do sistema onusiano - não pode acomodar-se com a participação restritiva dos Estados. Neste sentido, seria mais adequado que o Conselho viesse a ser o órgão operacional da Assembleia Geral para os assuntos socioeconômicos e desfrutasse de composição plena. Ora, enquanto perdurar o divórcio entre as duas instâncias, que conduz à ineficiência, acrescidos dos entraves à cooperação internacional pós-11 de setembro de 2001, o ECOSOC não estará em condições de enfrentar os terríveis desafios que se apresentam à Humanidade.

4.4.5. O Secretariado

Frente à administração das Nações Unidas encontramos um Secretário-Geral, o funcionário mais graduado da instituição. Ele é nomeado pela Assembleia Geral, seguindo recomendação do Conselho de Segurança. Portanto, o Secretário deve reunir, entre outras vontades, a unanimidade dos membros permanentes do Conselho. Como a Carta não previu a duração de seu mandato, a Assembleia Geral definiu, através de uma resolução, que seria de cinco anos, podendo ser reconduzido uma vez.

Responsável por uma administração ampla e pesada, com muitas responsabilidades burocráticas e técnicas, o Secretário-Geral da ONU não deve ser influenciado por nenhum dos Estados-Membros. Além dele, os seus assessores e o conjunto dos funcionários internacionais estão a serviço da organização internacional. Para tanto,

dispõem de imunidades diplomáticas e respondem somente perante as Nações Unidas. ^[97]

Os funcionários internacionais deverão ser recrutados segundo critérios de “eficiência, competência e integridade”, mas será “levada na devida conta a importância de ser a escolha do pessoal feita dentro do mais amplo critério geográfico possível” (art. 101, § 3º). Difícil compromisso. A prática tem demonstrado que a origem geográfica dos funcionários constitui o elemento determinante, tanto para a contratação quanto para a progressão funcional.

As Nações Unidas foram administradas, até o momento, por nove Secretários, sendo quatro europeus, dois africanos, dois asiáticos e um latino-americano. Como indica o quadro da página seguinte, sobre a nacionalidade e o tempo de mandato dos Secretários, com exceção do egípcio Boutros Boutros-Ghali, os demais cumpriram duplo mandato.

Quadro VIII
SECRETÁRIOS DAS NAÇÕES UNIDAS

N o m e	O r i g e m	M a n d a t o	O b s e r v a ç ã o
Trygve Lie	Noruega	02/46 - 04/53	Demitiu-se antes do final do segundo mandato
Dag Hammarskjöld	Suécia	04/53 - 09/61	Morreu em acidente aéreo no Congo
U Thant	Birmânia	11/61 - 12/71	
Kurt Waldheim	Áustria	01/72 - 12/81	

Javier P ere z de Cue ll ar	Peru	01 /8 2 - 12/91	
Boutros Boutros - G ha li	Eg it o	01 /9 2 - 12/96	Mandato ã o renovado e m r a z ã o d o v et o d o s E s t a d o s U n i d o s
Kof i Annan	G ana	01 /97 - 12/06	
Ban Ki-Moon	Coréia do Sul	01/07 - 12/17	
António Guterres	Portugal	01/18	

O dilema entre a nacionalidade e a lealdade que devem oferecer às Nações Unidas é preocupação constante da Organização relativamente aos funcionários internacionais.

Esta contradição foi bem explicitada na crise de 1961, entre o Secretário-Geral Dag Hammarskjöld e a União Soviética. Moscou defendia a ideia que o Secretariado deveria ser administrado de forma colegiada, em todos os níveis. Seria uma representação tripartite: um representante dos países comunistas, outro dos países capitalistas e o terceiro dos países não alinhados.

Hammarskjöld entendia que a concepção soviética repousava “na doutrina secular dos Estados nacionais soberanos que competem entre si através das armas, dos quais podemos esperar, no máximo, que eles consigam uma coexistência pacífica”. [\[98\]](#)

As Nações Unidas não seriam uma organização internacional, mas simplesmente mais um espaço de luta onde se manifestariam os conflitos de interesse e de ideologias. Com esta concepção, o Secretariado da ONU deveria ser, tanto pela sua filosofia de trabalho quanto pela forma de recrutar, tão-somente o retrato fiel do embate entre os três mundos.

Para Hammarxjöld, a esta visão deve ser contraposta a realidade de um mundo onde a interdependência entre as nações é cada vez maior. A organização internacional deve “contemplar formas cada vez mais evoluídas e eficazes de cooperação internacional construtiva”. Assim, estas ações devem ser cada vez mais o reflexo da vontade de todos os Estados-Membros e tem como objetivo “prevenir os conflitos ou resolvê-los quando surgirem”. ^[99]

Além de suas funções administrativas, o Secretário-Geral pode exercer grande influência dentro da organização, junto aos Estados-Membros e perante o mundo exterior. Suas iniciativas, declarações e tomadas de posição transformam-no num dos mais importantes personagens da política internacional. É evidente que sua formação intelectual, a maneira pela qual se processou sua eleição e suas características pessoais, fornece os parâmetros de sua atuação. A Carta, contudo, lhe oferece um grande poder, pois ele é a única pessoa que, não possuindo representação de Estado-Membro, “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” (art. 99).

Além das funções descritas anteriormente, previstas na Carta, o Secretário-Geral tem iniciativa diplomática para mediar ou conciliar conflitos. Pessoalmente ou através de representantes, o Secretário pode estar à frente dos esforços para a solução pacífica das controvérsias. Trata-se de atividades essencialmente diplomáticas.

O Secretário possui, ainda, funções operacionais de tipo político e militar. São responsabilidades diretas e pessoais do Secretário nos casos de intervenção militar coletiva das Nações Unidas, como ocorreu no Oriente Médio (1956), no Líbano (1958), no Congo (1960-61) e no Haiti (2004-2017).

O Secretário-Geral exerce, igualmente, uma ação diplomática preventiva. Dispondo da confiança dos Estados-Membros por agir com discrição, bom-senso, autonomia e seriedade, ele pode transformar-se num polo independente de atividades diplomáticas. Trata-se de um esforço constante que, ao fugir do olhar da mídia e ser desconhecida por parcela ponderável da opinião pública, encontra a razão de ser da administração política e diplomática das Nações Unidas.

Pode-se concordar com a máxima segundo a qual, mesmo sendo um “general sem tropa ou um papa sem igreja” ^[100] o Secretário-Geral da ONU pode desempenhar um papel primordial. Basta que ele identifique com exatidão a política dos membros permanentes do Conselho e busque, através do diálogo, da persuasão e, quando necessário, da iniciativa própria, os interesses da comunidade internacional. A história de sucesso ou de fracasso dos Secretários está estreitamente vinculada a esta compreensão.

4.5. A CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

Malgrado o nome que ostenta não se deve imaginar que à Corte de Justiça corresponda o papel exercido, no modelo clássico do Estado contemporâneo, pelo Poder Judiciário. Embora a Corte seja o principal órgão judiciário das Nações Unidas, ela dispõe de uma jurisdição eminentemente facultativa, absolutamente distinta dos órgãos judiciais internos dos Estados. Estes são competentes para entender e decidir sobre quais assuntos deseja submeter à jurisdição

da Corte, independentemente da conformidade e assentimento das outras Partes. Portanto, para que a Corte disponha de jurisdição é imprescindível que todas as Partes no litígio reconheçam sua competência. A incapacidade da Corte de impor suas sentenças ao coletivo internacional decorre das peculiaridades do próprio direito internacional e de seu caráter, em muitas searas, amplamente voluntarista.

O funcionamento da Corte orienta-se por seu Estatuto. ^[101] Ele determina que somente o Estado é detentor do direito de à ela recorrer ^[102] excluídos assim os cidadãos e as organizações não-governamentais. Sua competência é ampla e compreende:

- a) a interpretação de tratados;
- b) qualquer ponto de direito internacional;
- c) a existência de qualquer fato que, se verificado, constituiria violação de um compromisso internacional;
- d) a natureza ou a extensão da reparação devida pela ruptura de um compromisso internacional (art. 36).

Além disso, pode julgar qualquer questão que as Partes lhe submetam, assim como as que constem em tratados ou acordos em vigor.

Assim, existem duas formas básicas pelas quais um caso chega à Corte. A primeira delas atine a um caso específico, já concretizado no mundo fático, que Estados, membros ou não da ONU, decidem a ela submeter. A segunda ocorre por antecipação, subdividindo-se em dois modos: a previsão num tratado de que a Corte será responsável por dirimir questões suscitadas em função dele; ou a declaração, por um Estado, de que se sujeita à jurisdição da Corte, seja em caráter permanente, por prazo determinado ou em condições de reciprocidade.

Portanto, a amplitude da competência é limitada pelas condições de abrangência. De nenhum modo, um Estado será sujeito à decisão da Corte sem que para tanto apresente seu consentimento, seja prévio ou concomitante.

É este o sentido contido na *Cláusula Facultativa de Jurisdição Obrigatória* (CFJO) de bizarra denominação embora de certa objetividade. Ou seja, a jurisdição é obrigatória somente para os Estados que manifestarem de maneira expressa e inequívoca sua concordância. Aos que consentem, a sentença é definitiva e inapelável (art. 60), mas a ela não se aplica a analogia (art. 59).

Mesmo custeada pela ONU (art. 33), entre os 185 Estados membros da organização apenas 59 reconhecem na Corte a jurisdição obrigatória. Entre eles, o único Estado que integra o Conselho de Segurança da ONU como membro permanente é o Reino Unido. Além disso, os países podem denunciar a declaração de submissão à jurisdição da Corte. Isto ocorreu com a França, em 1974, no primeiro caso submetido à Corte envolvendo testes nucleares, e também com os Estados Unidos, quando condenados a indenizar a Nicarágua pelos prejuízos causados com o financiamento dos “contra”, em decisão de 1985. Sobre tal atitude, Monique Chemillier-Gendreau comenta: “Curiosa maneira a desses dois países, comparável à atitude dos maus jogadores que se retiram do jogo porque o perderam”. [\[103\]](#)

Por outro lado, a composição da Corte não escapa a um olhar mais atento. A eleição de seus quinze membros ocorre “sem atenção à nacionalidade” (art. 2º), exceto pelo fato de que não pode haver dois nacionais do mesmo país (art. 3º). Os juízes devem gozar de “alta consideração moral”, assim como desempenhar altas funções judiciárias em seu país ou serem reconhecidos jurisconsultos em direito internacional (art. 2º, *in fine*).

O processo eleitoral previsto entre os artigos 4º a 15 menciona garantir a representatividade e a independência dos juízes. Eles são eleitos por maioria absoluta da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU, a partir de listas, através de um procedimento longo e complexo. Neste caso, não funciona o direito de veto dos

membros permanentes do Conselho de Segurança, por força do artigo 10, item 2, do Estatuto.

Entretanto, percebe-se que, entre os quinze juizes, cinco refletem fielmente a nacionalidade dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Um terço dos assentos é ocupado por nacionalidades Europeias, restando a minoria das vagas para todos os demais países do mundo. ^[104] As decisões são tomadas por maioria de juizes presentes (art. 55), com *quórum* mínimo de nove juizes (art. 25, item 3).

Os juizes possuem mandato de nove anos, podendo ser reeleitos (art. 13). Desfrutam de privilégios e imunidades diplomáticas (art. 19). Não podem ser demitidos, exceto por unanimidade de votos de seus pares (art.18). Devem dedicar-se exclusivamente à Corte (art. 16). Estão, ainda, impedidos de participar de decisão sobre tema no qual tenham anteriormente intervindo, no seu país ou não, de qualquer modo (art.17, item 2).

O desempenho destes juizes merece uma série de observações. Em primeiro lugar, o ritmo de atividade da Corte está dissociado da complexidade da vida internacional contemporânea, uma vez que tem julgado, em média, menos de dois casos por ano, em seus setenta anos de existência.

Por outro lado, há uma distorção da atividade propriamente judiciária com a intenção de satisfazer todas as partes envolvidas, inclusive e especialmente o perdedor. Neste sentido, a Corte age como se fosse um foro de arbitragem, quando deveria ter a independência e a autoridade de um Tribunal. Isto se tem acentuado com o funcionamento de Câmaras próprias para este fim, por solicitação das partes, previstas pelos artigos 26 a 29 do Estatuto, que são autênticos Tribunais arbitrais *ad hoc* .

Somam-se ao método o perfil dos juizes, que não raras vezes representam na Corte, as posições políticas de seu

governo, numa completa distorção de suas funções. Os juízes dos pequenos países, pelo que se observa das declarações de voto, que são obrigatórias, tendem a ser mais independentes.

Logo, os grandes conflitos internacionais têm passado à margem do principal órgão judiciário da ONU, causando uma sensação de impunidade dos infratores do direito internacional e um mal-estar generalizado, pois prioriza menos o direito e mais a negociação. Justamente por esta razão, o trabalho da Corte é escassamente conhecido e reconhecido contrastando com o grande número de disputas e litígios que atravessam as relações internacionais.

4.6. AS NAÇÕES UNIDAS EM MOVIMENTO: UM BALANÇO DE SUAS REALIZAÇÕES

Comparando com a fracassada experiência da Liga das Nações, a ONU pode apresentar importantes conquistas:

- a) sua universalidade, pois reúne quase duas centenas de Estados;
- b) nenhum Estado fundador abandonou-a;
- c) a ampliação de suas atividades, sobretudo o auxílio ao desenvolvimento;
- d) a promoção e a codificação do direito internacional;
- e) as missões para a manutenção da paz nos conflitos regionais;
- f) afirmou o seu caráter de indispensabilidade, pois as críticas que lhe são endereçadas objetivam sua reforma, e não sua extinção.

Neste meio século, o mundo conheceu profundas transformações. A economia cresceu de forma contínua,

aumentando o nível de vida nos países industrializados. Apesar das rivalidades Leste/Oeste, que dominaram a maior parte do período, uma terceira e provavelmente definitiva guerra mundial pode ser evitada. No entanto, o equilíbrio pelo terror que tornou as relações internacionais, como bem definiu Raymond Aron, como uma situação “de paz impossível e de guerra improvável”, relegou três quartas partes da humanidade à condição de simples coadjuvante, ou seja, muito mais objetos do que sujeitos do sistema internacional.

Segundo a perspectiva da maioria dos países que compõem as Nações Unidas, suas realizações encontram-se muito distantes das esperanças nela depositadas. Os conflitos localizados, sobretudo no Terceiro Mundo, prosseguiram. No plano econômico, a quase totalidade dos países localizados no Sul do planeta continua apresentando baixos indicadores socioeconômicos. Ou seja, o fosso que os separa dos países industrializados não cessou de aumentar. Por estas razões, um balanço sobre as ações das Nações Unidas não pode afastar um sentimento de frustração.

4.6.1. A impossível socialização do desenvolvimento

O processo de descolonização fez com que o cenário internacional fosse dominado, numericamente, pelos países em desenvolvimento. Todavia, o flagrante contraste entre um grande e populoso número de países e o escasso nível de desenvolvimento por eles alcançado faz surgir a necessidade de ações concertadas para tentar remediar tal situação. Num primeiro momento, estas ações possuem um caráter exclusivamente bilateral, mormente entre as antigas metrópoles e as ex-colônias.

Ao transitar para o âmbito multilateral, tanto nos organismos regionais quanto nos universais, a problemática do desenvolvimento enfrenta, num primeiro momento, um

desafio de conteúdo e semântico. Com relação ao primeiro, torna-se necessário identificar critérios objetivos, inclusive quantitativos, que possibilitem a hierarquização socioeconômica dos países integrantes da sociedade internacional.

Alinham-se índices sobre as disparidades sociais, mortalidade infantil, escolaridade, nível de instrução, esperança de vida, produto interno bruto, renda *per capita*, crescimento demográfico, pirâmide de idade, comércio exterior, divisão entre os setores de produção, saneamento básico, infraestrutura dos serviços públicos, produção técnico-científica, registro de invenções e concessão de patentes, consumo de jornais, investimentos, serviços financeiros, formação de terceiro grau e outros itens de menor importância.

A hierarquização mundial, calculada segundo estes critérios, permite identificar no cenário internacional a existência de dois grupos de países. Por um lado, os países desenvolvidos ou industrializados, que possuem índices socioeconômicos altamente expressivos. Promoveram revoluções produtivas e detêm atualmente três quartas partes das riquezas mundiais. Contudo, contribuem com somente um quarto da população do planeta. Localizados essencialmente no hemisfério Norte, de clima temperado, apresentam formas democráticas de organização política.

Por outro lado, um numeroso grupo de países, que abrigam três quartas partes da população e das soberanias, manifesta baixos índices de desenvolvimento socioeconômico. Apresenta marcantes disparidades sociais no interior de cada sociedade que o compõe, com escassa representação política e localiza-se, predominantemente, no hemisfério Sul.

Durante muitas décadas, o mundo subdesenvolvido foi também chamado de , na medida em que os dois primeiros representavam os países desenvolvidos capitalistas e os

socialistas. Além disso, a expressão tentava traçar um paralelo entre a situação do mundo subdesenvolvido e a vivenciada pelo *Tiers-État* no período pré-revolucionário francês. Ou seja, tratava-se do grupo mais numeroso e ao mesmo tempo o menos importante.

Tanto estas definições quanto as mudanças que ocorreram nos dois mundos na última década, tendem a tornar vazios os debates semânticos sobre esta rude dualidade. Contudo, devemos reconhecer que a literatura especializada nas questões do desenvolvimento refletiu durante meio século os dilemas e as contradições entre estas díspares realidades.

Além da tentadora embora imprecisa expressão *Terceiro Mundo*, outras foram cunhadas, tais como países subdesenvolvidos, países pobres, países ricos, países industrializados, países desenvolvidos e Quarto Mundo para designar, por vezes, os pobres dos países desenvolvidos ou ainda os Estados paupérrimos do mundo subdesenvolvido.

As Nações Unidas transformaram-se em cenário ideal para a etérea discussão. Finalmente, o jargão oficial onusiano adotou a expressão *países em via de desenvolvimento (PVD)* para designar o conjunto de sociedades que aspiram a mudar seu *status quo* socioeconômico. Entre estes, utiliza-se ainda uma identificação para a existência de um estado de pobreza aguda e crônica. É o caso dos chamados *países de menor grau de desenvolvimento* entre os PVD, ou *países menos avançados*.

Além do oficialismo, a nova expressão possui a vantagem de oferecer uma ideia mais objetiva da realidade que analisamos. Assim, o PVD pressupõe que estamos tratando de sociedades dinâmicas, em processo de mutação, habitadas pela pretensão de abandonar tal situação.

4.6.2. As transformações institucionais

Vinte anos após a sua criação, as Nações Unidas sofreram adaptações institucionais para enfrentar o desafio do subdesenvolvimento da maioria dos Estados-Membros. Para tanto, criaram-se duas estruturas: a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento

Através da Resolução 1995 da XIX Sessão da Assembleia Geral, a CNUCED, a partir de 30 de dezembro de 1964, torna-se *órgão permanente* da ONU, com sede na sua central Europeia de Genebra.

O seu primeiro Secretário-Geral foi o economista argentino Raul Prebisch. A ideia central da CNUCED consistia em tratar de forma diferenciada os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Ou seja, os países pobres teriam direitos preferenciais para o comércio e derrogações do direito internacional. O Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT) aceita, no mesmo ano, a inclusão de um novo capítulo (IV) concedendo um sistema de comércio exterior diferenciado para os países em via de desenvolvimento.

Do ponto de vista de suas funções institucionais, a CNUCED pode ser definida como sendo uma instância de avaliação, estudos e deliberações sobre as questões envolvendo o desenvolvimento econômico e social dos países membros da ONU, com absoluta ausência de coerção.

Três são os níveis institucionais da CNUCED. A *Conferência*, órgão pleno, reúne-se a cada quatro anos.

Além dos membros da ONU, podem fazer parte da Conferência países não membros, como o caso da Suíça e do Vaticano. Muitas sugestões, estudos, moções, resoluções serão adotadas pela Conferência. Contudo, sendo um órgão vinculado à AG, suas decisões não são impositivas.

Já o *Conselho de comércio e desenvolvimento* começou sendo um órgão com participação restrita. Contudo, a partir de 1976, qualquer país membro da CNUCED pode participar do Conselho. Este, portanto, tornou-se uma cópia da Conferência.

A *Secretaria*, tendo à frente um Secretário-Geral, responde pela administração da CNUCED. Suas funções compreendem a elaboração da pauta das reuniões do Conselho e da pesada organização da Conferência. Seu Secretário é nomeado pelo Secretário-Geral da ONU, segundo indicação da Assembleia Geral. Portanto, não é surpresa que invariavelmente o Secretário da CNUCED seja um representante dos países em via de desenvolvimento.

Esta preponderância é mal recebida pelos países industrializados. Alguns destes fazem uma oposição silenciosa, não levando em consideração as recomendações oriundas da Conferência. Outros, como os Estados Unidos, manifestam sua oposição com a ameaça de retirar-se da Conferência. Além destes organismos, a CNUCED conta com vários comitês e comissões de assessoramento.

Há um permanente embate entre a CNUCED e a OMC/GATT. Criados por um grupo de países com motivações e estruturas distintas, os dois organismos possuem, contudo, objetivos próximos, qual seja, o desenvolvimento econômico e social através do comércio. Nunca foi possível visualizar claramente as fronteiras que separam as duas instituições. Por esta razão, a CNUCED é muitas vezes apresentada como contrária a OMC.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

Foi criado através da resolução 2029 da XX Assembleia Geral da ONU, em 22 de novembro de 1965, junto à administração central da ONU, em Nova Iorque.

Objetivando unificar as operações de ajuda ao desenvolvimento, o PNUD propõe-se a racionalizar os programas multilaterais de prévios investimentos. Trata-se de um programa de assistência técnica que objetiva oferecer condições para que os verdadeiros investimentos para o desenvolvimento sejam realizados. Por esta razão, as ações do PNUD restringem-se aos chamados investimentos preparatórios.

Para alcançar seus objetivos, o PNUD pretende desenvolver e transferir tecnologia, formar recursos humanos, criar estruturas aptas para enfrentar os desafios de uma política de desenvolvimento e auxiliar na identificação e no aumento dos recursos naturais dos países-membros.

Colocado sob a autoridade do ECOSOC e da Assembleia Geral, o PNUD é dirigido por um Conselho Administrativo composto por quarenta e oito membros, sendo vinte e sete dos países em via de desenvolvimento e vinte e um dos países industrializados. À frente do PNUD está um Diretor auxiliado pelo Secretário-Geral da ONU e por um Escritório Consultivo composto por representantes dos organismos especializados das Nações Unidas e do Banco Mundial. O Diretor do PNUD conta com representantes-residentes nos países onde sua atuação é mais importante.

O PNUD não executa seus programas de assistência técnica. Ele simplesmente financia, coordena e avalia os projetos que são executados por terceiros. Portanto, o PNUD aplica a chamada doutrina da institucionalização programática e da terceirização.

4.6.3. O resultado das transformações

O progresso socioeconômico dos países em desenvolvimento somente pode ser alcançado, no âmbito das Nações Unidas, através da solidariedade dos países industrializados. Durante as décadas de 1960-70 buscou-se fazer com que os países industrializados disponibilizassem anualmente 1% de seu PNB para a ajuda ao desenvolvimento. Raros foram os Estados desenvolvidos que mantiveram tal compromisso. Atualmente a média do aporte não alcança 0,4% do PIB, o que representa anualmente, no melhor dos casos, aproximadamente quarenta bilhões de dólares americanos.

A transferência destes recursos é feita essencialmente através de acordos bilaterais, criando assim vínculos de submissão e laços de dependência do país auxiliado. A concessão de um auxílio financeiro obriga o concessionário a adquirir bens exclusivamente do país concedente. Nestas condições, a ajuda bilateral é, na maioria das vezes, uma forma de auxiliar as empresas localizadas nos países industrializados.

As Nações Unidas administram três bilhões de dólares US de ajuda ao desenvolvimento. Portanto, a responsabilidade da ONU é limitada. No entanto, os programas estabelecidos sob sua responsabilidade sofrem críticas pelo mau gerenciamento, falta de controle, reduzida avaliação externa, não obedecem a um planejamento de médio e longo prazo. Ou seja, á reduzida eficácia, pois uma parte considerável dos gastos é feita com atividades intermediárias. Além disso, vários órgãos, agências, programas, escritórios e instituições especializadas

intervêm nas ações, sem que seja possível alcançar um mínimo de coerência e coordenação.

Portanto, além de recursos financeiros reduzidos, as Nações Unidas dispõem de limitado grau de competência em suas ações para o desenvolvimento. Uma estrutura pesada e incoerente tende a tornar o combate pelo desenvolvimento um desafio que parece estar cada vez mais distante da capacidade efetiva do atual sistema.

4.6.4. Outras ações das Nações Unidas

Integrada por funcionários internacionais originários dos países membros, a ONU transformou-se no único espaço onde se encontra a diversidade, sob todas as formas, do gênero humano. Anualmente, representantes de quase duas centenas de Estados deslocam-se a Nova Iorque para manifestar-se frente à Assembleia Geral. Trata-se de um verdadeiro *fórum mundial*.

Apesar da falta de objetividade destas manifestações, elas significam uma vontade de convívio internacional. No atual sistema internacional, a fato de escutar, dialogar e tentar compreender pode conduzir a aceitar o outro. Assim sendo, apesar das diferenças e de interesses contrários, este diálogo de civilizações somente é possível no âmbito das Nações Unidas.

A contribuição da ONU manifestou-se, igualmente, em quatro planos distintos: a) participação do processo de descolonização; b) codificação do direito internacional; c) definição e reconhecimento dos direitos humanos fundamentais; d) colaboração para a manutenção da paz.

O processo de descolonização

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo conheceu um extraordinário processo de independência de

territórios mantidos até então em tutela e domínio das potências coloniais. As primeiras independências foram alcançadas sem a intervenção das Nações Unidas: Filipinas (1946), Birmânia, Sri-Lanka, Índia e Paquistão (1947). Todavia, nos processos que, posteriormente, levaram territórios localizados em três Continentes à independência, a ONU interfere com vigor e competência.

Apesar de uma forte presença das potências coloniais (França, Grã-Bretanha, Bélgica, Holanda) nos trabalhos da ONU, inclusive duas delas sendo membros permanentes do Conselho de Segurança, o movimento pela libertação dos povos colonizados recebe ampla simpatia e apoio. Os Estados Unidos, a União Soviética, a China, a América Latina e alguns países afro-asiáticos constituem a maioria.

Logo é elaborada uma doutrina da independência nacional com a aplicação do *princípio da autodeterminação dos povos*. Este princípio, como seu nome indica, prevê que a população de um determinado território colonial deve ser consultada sobre sua organização política e administrativa e se tornou um dos pilares dos direitos fundamentais do homem e dos novos Estados.

A Indonésia liberta-se da Holanda em 1949. A seguir, há a independência das antigas colônias italianas localizadas na África. Em 1952, a Líbia torna-se a primeira colônia africana a alcançar a independência. A Eritréia é tornada uma federação com a Etiópia. Logo a seguir a França perde o Marrocos e a Tunísia (1956).

Para fazer face às situações dos territórios que não se encontram ainda em condições de acesso à independência, a ONU cria um *regime de tutela* que objetivava administrá-los provisoriamente. Estes são numerosos: Camarões e Tanganica (Grã-Bretanha); Camarões e Togo (França); Ruanda e Burundi (Bélgica); Nova Guiné (Austrália); Samoa Ocidental (Nova Zelândia); ilhas Marshall, Carolinas e

Marianas (Estados Unidos) e Sudoeste Africano, atual Namíbia (África do Sul).

Havia um grande número de *territórios não autônomos*, setenta e quatro segundo as indicações de 1946, que não dispunha de capacidade para administrar-se e era objeto de interesse manifesto das potências capazes de orientá-los. Estes territórios não estavam sob o regime de tutela, pois desfrutavam de algumas liberdades. Para eles, a Assembleia Geral criou um Comitê de Informações que objetivava identificar sua evolução em direção à autonomia administrativa.

Muitos destes territórios, como o caso da Guiana Francesa, foram anexados à metrópole a partir da eliminação de todas as discriminações que sua população sofria, comparadas ao regime aplicado aos habitantes da metrópole.

A aplicação de maneira absoluta e indiscriminada durante o período histórico da descolonização conduziu o *princípio da autodeterminação dos povos* a legitimar situações de evidente secessão que afetaram, inclusive, os países que recentemente haviam conquistado sua independência. Assim, desde 1960 (Resolução 1514 da AG) os Estados em desenvolvimento indicam que o processo de independência das colônias é incompatível com qualquer tentativa “de destruir parcial ou totalmente a unidade nacional e a integridade territorial”. Por conseguinte, a autodeterminação deve expressar uma ampla vontade nacional e não somente de setores da sociedade localizados em parcelas do território. Data-se de maneira clara a aplicação do princípio às situações coloniais e descarta-se a possibilidade que ele venha a ser utilizado nos múltiplos processos de secessão que ameaçam um grande número de Estados.

A criação normativa e a defesa dos direitos humanos

Uma das tarefas mais importantes desempenhadas pelas Nações Unidas consistiu na elaboração de textos jurídicos sobre questões internacionais que não haviam sido regulamentadas. O direito do mar e as convenções sobre meio ambiente, que foram assinadas a partir da realização de importantes conferências internacionais, representam um passo fundamental na codificação das normas do direito internacional. Todavia, foi na defesa dos direitos do homem que a ONU mais avançou.

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral adotou a *Declaração universal dos direitos do homem*, sustentada pela ideia de que os direitos e a dignidade do homem constituem pilares da justiça, da paz e da liberdade. Trata-se de um extenso e ambicioso texto que enumera os direitos econômicos e sociais, tais como o direito ao trabalho, ao descanso, à educação, à segurança social e à liberdade sindical.

Os direitos e as liberdades individuais clássicas foram marcantes na Declaração: direito à vida, à liberdade, à segurança pessoal; proibição da escravidão e de tratamentos desumanos; igualdade perante a lei; proibição de prisão arbitrária e do exílio forçado; direito de livre circulação e de asilo; direito à nacionalidade, à propriedade; liberdade de pensamento, de consciência, de religião, de associação, de casamento e liberdade política.

Sob a direção das Nações Unidas ou de suas instituições especializadas, convenções específicas foram assinadas com o objetivo de viabilizar os temas tratados na Declaração universal. Entre as mais importantes, devem ser citadas as seguintes: Convenção sobre a prevenção e repressão do crime de genocídio (1948); Convenção referente ao estatuto dos refugiados (1951); Convenção

referente ao estatuto dos apátridas (1954) e a Convenção referente à abolição da escravidão (1956).

As iniciativas humanitárias

As imensas necessidades humanitárias obrigam as Nações Unidas a trabalhar conjuntamente com as instituições especializadas, com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e com as organizações não governamentais de alcance transnacional (ONGAT). O Alto Comissariado para os Refugiados, criado em 1951, é encarregado de fornecer uma proteção jurídica, bem como busca o reagrupamento familiar e a reinstalação de milhões de civis vítimas inocentes das guerras.

A FAO organiza a distribuição de produtos de primeira necessidade, como alimentos, medicamentos e material sanitário. Paralelamente, a OMS auxilia no combate às epidemias, e a OIT se esforça para melhorar as condições laborais nos países mais atrasados.

As dificuldades para a manutenção da segurança e da paz internacionais

Em razão da Guerra Fria (1948-1989) – período marcado, segundo Raymond Aron “pela paz impossível e pela guerra improvável” – as tarefas que a Carta de São Francisco incumbiu ao CS na manutenção da paz e segurança internacional sofrem pesadas limitações. Pode-se, inclusive, constatar que a Organização das Nações Unidas foi alijada dos principais processos de solução pacífica dos litígios internacionais.

Apesar da existência de uma Comissão de Desarmamento, os acordos para a limitação da corrida armamentista entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética foram alcançados à margem da organização. A

intervenção da ONU foi possível somente em conflitos localizados graças a uma conjunção de fatores que permitiu a utilização do espaço multilateral por algumas potências.

Em maio de 1948, a ONU iniciou suas operações de manutenção da paz com a constituição de um órgão encarregado de observar e controlar a trégua estabelecida na Palestina. Desde então, dezenas de operações foram realizadas. Algumas delas se estendem até os nossos dias. Freadas em razão da Guerra Fria, elas multiplicaram-se a partir do final dos anos 1980.

Mais de duas mil pessoas, entre militares, policiais e civis, foram mortas nas operações de manutenção de paz a serviço das Nações Unidas entre 1948 e 2020. ^[105] O custo financeiro total destas operações se eleva a US\$ 100 bilhões em valores da época de sua realização. O quadro a seguir indica o número de operações de manutenção da paz na atualidade, localizadas essencialmente no continente africano.

Quadro IX
OPERAÇÕES DE MANUTENÇÃO DA PAZ DA ONU (2020) ^[106]

Nome	Início	Efetivos	Mortes	Orçamento
ONUST	5/1948	380	50	72,29
UNMOGIP	1/1949	110	11	19,64
UNFICYP	3/1964	1.075	182	59,07
FNUOD	6/1974	1.094	46	64,11
FINUL	3/1978	11.279	307	509,55
MINURSO	4/1991	495	15	55,99
MINUK	6/1999	364	55	42,97

MINUAD	7/2007	20.193	212	639,65
MONUSCO	7/2010	25.164	83	1.398,47
MINUSS	7/2011	13.765	31	580,83
FISNUA	6/2011	4.278	17	318,92
MINUSMA	3/2013	10.375	43	830,70
MINUSCA	4/2013	7.912	2	253,42
TOTAL		122.458	1.537	7.060.000

A participação brasileira nas Operações de Paz

A ativa participação na busca de soluções pacíficas e negociadas aos litígios internacionais constitui característica marcante da política externa brasileira. Além das clássicas iniciativas diplomáticas bilaterais, a atuação brasileira também se desenvolveu no âmbito das organizações internacionais.

O Brasil contribuiu com os esforços das organizações de alcance regional, casos da União Pan-Americana e da OEA. Houve igualmente participação nos esquemas de concertação política (Pacto ABC integrado por Argentina, Brasil e Chile e do Grupo do Rio) e com as iniciativas informais *ad hoc* decorrentes do modelo do “Grupo de Países Amigos”.

Além destas participações o Brasil colabora com os esquemas de integração regional, caso do MERCOSUL e o seu sistema de prevenção formalizado pelo Protocolo de Ushuaia, da UNASUL e com as promovidas no seio das organizações universais, como foi o caso da SDN no passado e a ONU na atualidade.

Consciente de sua obrigação frente aos dramas que penalizam a sociedade internacional, especialmente seus integrantes mais frágeis – os Estados desestruturados e a população civil – o Brasil estipulou como princípio constitucional [\[107\]](#) o que já havia adotado como prática de

sua atuação externa: a efetiva contribuição para a solução pacífica dos conflitos internacionais.

Apesar de ter deixado a Liga das Nações em 1926, o Brasil participou ativamente, na primeira metade da década de 1930, dos esforços de mediação feitos pela organização e pelo Pacto ABC no conflito que opôs Colômbia e Peru na região do trapézio de Letícia. O território em disputa é situado no coração da Amazônia e contíguo ao Brasil, fez com que ocorressem mediações de alcance regional e universal – complementares embora por vezes concorrentes – que concederam ganho de causa à Colômbia.

Além de inaugurar o que posteriormente transformou-se numa tradição da diplomacia brasileira, ou seja, a participação nas missões de paz promovidas pela organização de alcance universal, o conflito de Letícia permitiu que o Brasil anunciasse o princípio basilar a orientar sua atuação. Assim, o Brasil determinou ao seu representante na Comissão Administrativa, que ele deveria observar “a necessidade absoluta em que se encontra o nosso país de não se desviar um só momento da sua atitude de perfeita imparcialidade no litígio”. [\[108\]](#)

No alvorecer da ONU, o Brasil participou com diplomatas e militares, da Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB), criada pela AGNU. Preocupados com a intervenção da Albânia, Bulgária e Iugoslávia na guerra civil grega, a UNSCOB encarregou-se do monitoramento fronteiriço e da assistência aos refugiados.

Contudo, foi durante dois períodos mais recentes que a participação brasileira adquiriu grande relevo. Assim, entre os anos de 1957 a 1967, o Brasil aumentou sua participação nas Operações de Paz contribuindo de maneira decisiva em seis missões das Nações Unidas, especialmente no Sinai e na Faixa de Gaza. Após 1989, o país diversificou e incrementou sua participação contribuindo em vinte missões de paz das Nações Unidas, com especial

importância a que se desenrola no Haiti a partir de julho de 2004.

O Brasil nas OP do Oriente Médio (1957-1967)

A contribuição brasileira mais significativa durante esta fase ocorreu com o envio de importante contingente militar para o Sinai e a Faixa de Gaza no âmbito da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I). Apesar de ter participado em outras missões de paz (conforme Quadro I), foi com homens da Infantaria, conhecido como *Batalhão de Suez*, composto por cerca de 6.300 integrantes, que marcamos nossa presença nesta importante operação.

O Brasil foi o único país sul-americano que manteve sua contribuição ao longo de toda a missão. Esta constituía, num primeiro momento, no controle da Linha de Demarcação do Armistício resultante do cessar fogo após o desfecho da crise do Canal de Suez e a consequente retirada das tropas britânicas, francesas e israelenses.

Além da supervisão da região do Canal de Suez, os militares brasileiros foram encarregados de manter a paz e a segurança na Faixa de Gaza e na fronteira internacional da Península do Sinai em sua face ocidental. A retirada das forças das Nações Unidas, em maio de 1967, por exigência do Egito, colocando um termo à missão, episódio que precedeu o desencadeamento da Guerra dos Seis Dias.

Quadro X
O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS (1957-1967)
[109]

Missão	Localização	Militares	Civis	Período
UNEF I	Síndai e Faixa de Gaza	6.300	-	1957-1967
ONUC	Congo	179	-	1960-1964
UNSF	Nova Guiné Ocidental	2	-	1962
DOMREP	República Dominicana	1	-	1965-1966
UNIPOM	Índia/Paquistão	10	-	1965-1966
UNFICYP	Chipre	20	1	1964-1967

Entre as participações militares pontuais brasileiras no período 1957-1967, é relevante a contribuição à do Congo, pois ela anunciou uma importante novidade. Com efeito, além de participar das operações de natureza militar propriamente dita, o Brasil colaborou com o transporte e a distribuição de gêneros alimentícios, suprimentos e medicamentos para a população civil congoleza. Portanto a contribuição brasileira adquiriu um caráter marcadamente humanitário.

O Brasil participa igualmente de uma suposta missão de paz, embora sob os auspícios da OEA, foi de fato patrocinada pelos Estados Unidos. Trata-se da invasão da República Dominicana em 1965, na qual o Brasil contribuiu com 1.130 militares à *Força Interamericana de Paz* (FIAP).

Após uma interrupção de alguns anos em razão das reticências do regime militar, o retorno dos civis ao poder levou o Brasil a retomar sua participação nas operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Abre-se então uma nova fase de cooperação que se estende até os dias atuais.

A participação brasileira: 1989 a 2020

O Brasil contribuiu com vinte operações de paz das Nações Unidas durante este período. Há grande diversificação destas ações não somente no que tange aos variados destinos a implicar todos os continentes, mas igualmente constata-se que o escopo de nossa atuação é mais abrangente e adquire um caráter multifacetado. Adicionamos às operações militares clássicas de separação de combatentes e de controle securitário, outros ingredientes tais como o apoio à população civil, o diálogo político, medidas para aumentar o nível de confiança entre as Partes envolvidas no conflito, a reconstrução da infraestrutura de comunicações e a distribuição de víveres e de medicamentos.

O quadro a seguir resume a contribuição brasileira, com destaque nas missões de paz no Timor Leste, em Moçambique, Angola e, sobretudo, no Haiti.

Quadro XI
O BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS (1989-2020)

Missão	Localização	Militares	Policiais	Civis	Período
UNAVEM I	Angola	16	-	-	1989-

					1991
ONUCA	América Central	34	-	-	1990-1992
UNAVEM II	Angola	77	39	4	1991-1995
ONUSAL	El Salvador	63	16	5	1991-1995
ONUMUZ	Moçambique	218	66	16	1993-1994
ONUMUR	Ruanda/Uganda	13	-	-	1993-1994
UNPROFOR	ex-Iugoslávia	90	23	-	1992-1995
UNTAC	Camboja	-	-	19	1993
UNOMIL	Libéria	3	-	-	1993
MINUGUA	Guatemala	39	37	-	1994-2001
UNOMSA	África do Sul	-	-	12	1994
UNAVEM III	Angola	4.174	48	-	1995-1997
UNCRO	Croácia	2	1	-	1995-1996
UNPREDEP	Macedônia	5	-	-	1995
UNTAES	Eslovênia Oriental	9	2	-	1996-1998
UNMOP	Península de Prevlaka	5	-	-	1996-2006
MONUA	Angola	35	39	-	1997-1999
UNAMET/UNTAET	Timor Leste	62	18	19	1999-2006
MINUSTAH	Haiti	37.500	-	-	2004-2017

Em junho de 1994, o Brasil enviou uma Companhia de Infantaria ao Moçambique no âmbito da ONUMOZ como contribuição ao processo de paz, a segurança interna e a organização das eleições. Moçambique tentava extrair-se

das dificuldades de uma longa guerra de libertação nacional que havia se transformado em guerra civil. A manifestação da vontade do povo moçambicano ocorreu no final de 1994 com a realização de eleições gerais observadas pelas Nações Unidas. A assunção das novas autoridades colocou um termo a este drama e demonstrou o acerto da contribuição brasileira. Contudo, restava ainda a luta contra as doenças tropicais, a desativação de mais de dois milhões de minas e a reconstrução de sua economia.

Quando tem início a Missão das Nações Unidas no Timor Leste (UNAMET, junho de 1999), o Brasil decidiu enviar 5 Oficiais de Ligação Militar, 6 observadores policiais e 22 observadores eleitorais para acompanhar o referendo sobre a independência. A violência que assolou o país a partir de 10 de setembro obrigou as Nações Unidas a criar a Força Internacional no Timor Leste (INTERFET). O Brasil participou desta através de um Pelotão de Polícia do Exército além de especialistas em saúde e comunicações.

Com o fim da violência e a retirada das tropas indonésias é criada, em fevereiro de 2000, a Administração Transitória das Nações Unidas para o Timor Leste (UNTAET) sob a chefia de Sérgio Vieira de Mello, com a qual o Brasil decide colaborar para o nascimento e a consolidação deste novo país. As eleições de abril de 2002 conduziram Xanana Gusmão à Presidência timorense e permitiram que o Brasil agregasse à sua colaboração de caráter militar, outra de natureza civil nas áreas da saúde, educação, agricultura, administração da justiça e com especialistas em eleições (juízes eleitorais, técnicos em informática, escrutinadores, consultores do Tribunal Superior Eleitoral).

A participação brasileira na UNAVEM I (Angola, 1989-1991) limitou-se a fornecer 16 militares (observadores militares e equipe médica do Exército) bem como o comandante dos observadores militares. Na UNAVEM II (1991-1995) nossa contribuição foi materializada com o

envio de 120 pessoas (observadores militares, oficiais médicos, enfermeiros, oficiais militares e civis observadores eleitorais).

A grande participação brasileira ocorreu com a UNAVEM III (1995-1997) quando o país manteve em Angola de maneira permanente 1.115 homens assim distribuídos: 36 observadores (19 militares e 17 policiais), 39 integrantes do Estado-Maior e 1.040 integrantes da tropa (800 no Batalhão de Infantaria, 200 na Companhia de Engenharia e 40 nos Hospitais de Campanha). ^[110] A composição demonstra o caráter multidisciplinar da intervenção brasileira. Com efeito, além de uma atuação estritamente militar, muitas ações comunitárias foram realizadas nas áreas de saúde, de educação e desporto e na recuperação da malha rodoviária.

A dramática situação provocada pela guerra de independência que desembocou, tal como ocorrera em Moçambique, em um sangrento conflito civil, penalizou pesadamente Angola. O Brasil foi o primeiro a reconhecer Angola independente e sentiu-se solidário, moral e politicamente, a prestar seu concurso para por fim a hecatombe. Contudo, localiza-se no continente americano a mais importante contribuição brasileira às missões de paz: trata-se de nossa participação na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH).

Uma participação especial: Haiti (2004-2017)

No final do primeiro semestre de 2004 o Brasil aceitou participar, comandando as tropas e contribuindo com 1.200 militares, à operação de paz das Nações Unidas no Haiti. Criada pela Resolução 1.542 (2004) do CSNU, a MINUSTAH substituiu a força multinacional de emergência (Resolução 1.529/2004) que havia sido reunida às pressas em razão da vacância do poder no Haiti.

A crise haitiana arrasta-se por duas décadas e embora suas motivações tenham origem essencialmente interna - luta pelo poder, desrespeito aos princípios básicos da democracia representativa e do Estado de Direito, violência política e mafiosa, recorrente crise econômica - suas repercussões são transversais provocando um aumento da fragilidade do tecido social que poderia desembocar em guerra civil.

Tendo praticado uma política avessa às intervenções nos assuntos internos dos Estados, o Brasil compartilhou das conclusões apressadas do CSNU e decidiu integrar a MINUSTAH. Na triste condição de país mais pobre do Novo Mundo - único a integrar a lista dos países menos avançados (PMA), segundo critérios das agências das Nações Unidas - o Haiti e seus dilemas apresentam-se com imensa complexidade.

Após 27 anos de presença estrangeira - a primeira missão (MICIVIH) data de 1993 - pouco ou quase nada mudou na antiga *Pérola das Antilhas* . Prossegue a instabilidade política, permanecem as deploráveis condições sociais e econômicas e nova desgraça aportada pela MINUSTAH, cinquenta mil civis haitianos foram mortos e 800.000 infectados pela cólera. Estes catastróficos resultados fazem desta operação de paz uma das mais caras e ineficientes da história das Nações Unidas. [\[111\]](#)

A intervenção na segunda Guerra do Golfo (1991) e a autorização concedida à OTAN para intervir no conflito da ex-Iugoslávia parecem indicar que as Nações Unidas poderão colocar em prática as prerrogativas que detêm segundo a Carta. Por outro lado, a recente utilização do capítulo VII da Carta para ações humanitárias impositivas, inclusive no caso de guerras civis como referido anteriormente, indica que a organização poderá desempenhar um papel importante na solução dos conflitos internacionais. Contudo, é fundamental um repensar sobre a

metodologia de intervenção na medida em que há muitos conflitos que exigem reiteradas intervenções do coletivo internacional. A localização e características próprias destes conflitos impõem a apreciação de um novo enfoque do que poderíamos denominar de *diplomacia* ou *intervenção solidária* .

Uma nova metodologia para a solução dos conflitos: a diplomacia solidária

Dois desafios maiores marcam as atuais relações internacionais. Por um lado o indispensável reforço do sistema multilateral que passa necessariamente pela sua reforma com vistas a torná-lo mais legítimo, refletindo assim as características da atual realidade internacional, muito distante quando comparada com as que se defrontaram os redatores da Carta das Nações Unidas em 1945. Por outro lado, é preciso que o sistema de solução de conflitos – que permanece sendo uma construção política e diplomática e, portanto meta-jurídico – adquira a maior eficácia possível. Esta exigência é tanto mais importante para os Estados do Sul do planeta na medida em que os litígios bélicos que marcaram o mundo no pós-1945 penalizaram essencialmente os países em desenvolvimento – cenários das maiores atrocidades por múltiplas razões internas e internacionais.

Os malogrados esforços de mediação para solucionar esses conflitos se explicam pela própria estrutura do poder internacional: os países desenvolvidos que logicamente dispõem de meios de dissuasão e de intervenção o fazem seguindo as percepções de seus supostos interesses nacionais. Disso decorrem soluções casuísticas aplicadas de maneira *ad hoc* e que percorrem os caminhos de maneira errática resultando na aplicação de dois pesos e duas medidas. Assim, o conflito dos Grandes Lagos recebeu um

tratamento distinto se comparado ao conflito do Kosovo. Não se trata, evidentemente, de descartar uma percepção aguda e detalhada sobre as particularidades de cada conflito. O que se está a discutir é o fato que, na perspectiva dos membros permanentes do CSNU certos conflitos se revestem de grande importância e outros são considerados como totalmente secundários.

Para tentar romper o ciclo marcado pela indiferença e/ou pela ineficácia das soluções sugeridas frente aos conflitos que afligem os países em desenvolvimento é indispensável um repensar sobre os próprios mecanismos de solução e mediação de conflitos. Em outras palavras, para dotá-los de um nível de capacidade de intervenção nos conflitos que os afetam é necessário que eles demonstrem capacidade de elaboração de uma nova matriz ideológica e operacional capaz de fornecer uma alternativa ao atual sistema de solução de litígios. Dessa constatação nasce a *diplomacia solidária*.

O conceito de *solidariedade* pode ser compreendido historicamente. A ingerência solidária e a diplomacia solidária são formas de manifestação de algo mais geral que é a própria solidariedade. Portanto pode-se extrair do debate sobre o conceito de solidariedade um fundamento teórico que forneça sustentação ao princípio.

Em 1648 ocorreu a Paz da Westfália, ^[112] surgindo o que se chama de *soberania westfaliana*, uma igualdade formal, imaterial, entre os Estados. Essa igualdade é de direito, não de fato, e ela é a certidão de nascimento do Direito Internacional Público moderno. Este conceito serviu historicamente para formar e consolidar os Estados Nacionais.

A partir do momento em que o espaço terrestre foi espartilhado entre Estados que se autodesignaram como entes soberanos, a questão central das relações internacionais girou em torno da identificação de

mecanismos jurídicos e políticos que permitiriam, senão a convivência cooperativa entre os Estados, ao menos a existência de certo grau de tolerância nas suas relações recíprocas. Ou seja, tanto o cenário real das relações internacionais quanto a filosofia política e o Direito Internacional são dominados pelo incessante embate entre a unilateralidade expressa pela vontade do Estado, marcado pela guerra de todos contra todos, e a necessidade de relações multilaterais capazes de criar normas e regras que promovessem o diálogo e a paz.

O longo período que se estendeu até o primeiro quarto do século passado se caracterizou pela unilateralidade - marca registrada das relações internacionais. A criação de normas, como por exemplo, às decorrentes do direito dos tratados, restringiu-se a conteúdo e alcance que não punha em questão o predomínio da vontade do mais forte. Certamente fronteiras foram delineadas, alianças concluídas e organizações internacionais esboçadas. Contudo, as primeiras poderiam - e o foram constantemente - ser contestadas; as segundas objetivavam dominar inimigos comuns, pois continham cláusulas secretas de natureza militar, e as terceiras constituíam meros espaços de atuação suplementar estatal através da nascente diplomacia parlamentar. [\[113\]](#)

Em 1928, com a assinatura do *Pacto Briand-Kellog*, alguns Estados reconhecem a ilegalidade da guerra de conquista e a consideram oposta aos fundamentos do Direito Internacional bem como aos princípios que regem as relações internacionais. Surge pela primeira vez um documento jurídico - aberto à adesão dos demais Estados - prevendo regras comportamentais e, por conseguinte, estabelecendo antecipadamente limitações à atuação externa dos Estados. Todavia, será a partir da criação das Nações Unidas, em 1945, que o multilateralismo inicia uma

caminhada que deverá conduzi-lo a suplantarm o arraigado poder unilateral dos Estados.

O preponderante papel do CS da ONU na manutenção da paz adicionado à universalização de que se beneficia a Organização das Nações Unidas, faz com que o multilateralismo consiga sobrepujar o unilateralismo que marcava até então as relações internacionais. O CS pode, inclusive, agir preventivamente, pois a ele foi concedida a faculdade de avaliar a conveniência de uma intervenção militar sustentada unicamente na sua percepção sobre a existência de um conflito ou de uma mera *ameaça* à paz.

Não é necessário enfatizar, por evidente, que as condições que deram origem à ONU e ao conseqüente poder do CS, atribuíram a um número restrito de Estados – o *pentágono* com direito à representação permanente no Conselho – um papel transcendente e superior na medida em que jamais uma decisão do coletivo poderá ser tomada ausente sua concordância. Malgrado esse pecado original surge uma nova ordem internacional – certamente imperfeita – que afasta do horizonte os perigos de uma guerra total. ^[114] Caso viesse a ocorrer ela seria devastadora na medida em que os avanços da ciência, especialmente na área nuclear, transformaram profundamente os meios bélicos colocados à disposição das Potências.

A bipolaridade provocou duas conseqüências importantes. Por um lado paralisou o sistema de solução de litígios. Com efeito, surgiram mais de duzentas guerras ao longo das últimas sete décadas responsáveis por aproximadamente cem milhões de vítimas, entre mortos, feridos e refugiados.

Por outro lado, pela primeira vez na história da Humanidade, houve uma concentração de conflitos bélicos no Sul do planeta, ao mesmo tempo em que o Norte conquistava relativa estabilidade. O mundo desenvolvido foi resguardado das destruições da guerra por múltiplas razões:

embora delicada, como demonstrou a Crise dos Mísseis em Cuba, existe uma proteção eficaz contra o risco de uma hecatombe nuclear alcançada graças ao sistema de equilíbrio pelo terror; os processos de integração e de interdependência econômica que tendem a conceder às relações econômicas internacionais uma supremacia sobre as de natureza política e estratégica; o fato de que todos os Estados com assento permanente no CS estão situados no Norte; as grandes Potências se satisfazem com uma competição limitada - princípios da coexistência pacífica - transferindo seus embates para áreas cuja localização física se situa à margem do sistema como, por exemplo, o processo de descolonização.

O final da Guerra Fria permitiu o ressurgimento do sistema de solução de litígios criado em 1945. Uma percepção otimista poderia levar a crer que o sistema poderia vir a funcionar malgrado seu descompasso com a atual realidade do poder. Ora, a deterioração da crise iraquiana atingiu seu ápice com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Deles resultam duas consequências fundamentais que afetam profundamente o atual sistema de solução de litígios: a primeira consiste na afirmação do vínculo entre intervenção e interesse nacional; a segunda é a degradação do sistema multilateral, pois é anunciada por Washington a adoção da teoria da intervenção de caráter preventivo e unilateral.

A situação descrita sucintamente indica a importância da construção de uma teoria de intervenção solidária pelos países do Sul, caso contrário eles continuarão à mercê do modelo aplicado pelos países desenvolvidos.

Autodeterminação *versus* intervenção

No declínio do período colonial, o princípio da *autodeterminação dos povos* constitui uma releitura e uma

atualização do princípio da soberania sob o ponto de vista de quem ainda não é soberano, isto é, do colonizado. Os povos, então, erguem a bandeira da autodeterminação e depois de descolonizados, prosseguem na busca de sua real efetivação. Tal política cria um novo conceito, o de *não intervenção*, que vem a ser o respeito ao princípio da igualdade formal ou seja, uma igualdade *de jure*. No plano multilateral, a defesa desse princípio é feita especialmente nos debates e recomendações da Assembleia Geral das Nações Unidas.

Até 1945, a guerra é justa ou injusta. A partir de então, ela é lícita ou ilícita. Há uma importante mudança de perspectiva. O que se tem, a partir de 1945, é a consolidação do princípio de cooperação – que já existia, pois era anterior à ONU – mas a partir dela se torna fundamento do multilateralismo das Nações Unidas. Porém, como apontado anteriormente, esta cooperação teve êxito somente até 1948.

Desde o fim da colonização, a ex-colônia se defende através do princípio de não intervenção. Porém, existe a realidade da intervenção, sobretudo no caso da intervenção promovida pela antiga metrópole. Aqui, é importante distinguir a soberania histórica da soberania dogmática.

Enfim, existe uma realidade de intervenção, que se manifesta por diversos tipos, o que permite desenhar uma tipologia da intervenção, em que se inclui a ingerência solidária. Esta não é o contrário do princípio da não intervenção, mas ela é uma exceção a ele e, dialeticamente, o afirma ao dizer os seus limites quando indaga sobre qual soberania deve ser defendida: a do povo ou a do ditador?

A *cooperação* é um novo paradigma pela importância que assume no pós-guerra. Num primeiro momento, até 1948, existe uma cooperação. A partir de então, até 1989, existe uma cooperação apenas dentro do bloco, a qual

justamente por essa razão não é propriamente cooperação, mas *alinhamento* (aliança coletiva defensiva), sendo que o alinhado de um bloco não coopera com quem se alinhou ao outro. Então, a cooperação só volta a ser possível a partir de 1989, mas não é a mesma cooperação de 45-48. Então, pergunta-se: que cooperação é essa? Para responder a esta pergunta, levanta-se a hipótese seguinte: a partir do final da bipolaridade - e conseqüentemente do fim da latência do CS, em 1991 - a cooperação pode ser entendida como *solidariedade*. Volta a ser possível uma verdadeira cooperação, e não mais a limitada cooperação prevista pelo alinhamento.

O grande momento desse modelo foi a inoperância do sistema internacional na questão dos *Tutsis*, quando foram assassinadas 900 mil pessoas, no início dos anos 1990, com a conivência das Nações Unidas, com a anuência de grandes potências e com a participação de mercenários ocidentais. O genocídio em Ruanda mostrou não somente os limites, mas também o aspecto nefasto e demoníaco, tanto da intervenção interessada quanto da não intervenção.

Frente ao drama vivido em outros continentes, o americano apresenta um reduzido nível conflituoso. Em nossa região existe uma prática, desde o séc. XVIII, sobretudo a partir do séc. XIX, de mediação dos conflitos territoriais. Não dispondo desta tradição, os continentes africano, asiático e europeu lançaram mão de meios bélicos para tentar resolver seus conflitos.

Fundamentos de uma diplomacia solidária

A diplomacia solidária pode ser definida como sendo a concepção e a aplicação de uma ação coletiva internacional, sob os auspícios do Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas, feita por terceiros Estados intervenientes num conflito interno ou internacional, desprovidos de motivações

decorrentes de seu interesse nacional, movidos unicamente por um dever de consciência. O desinteresse material e ou estratégico constitui a marca registrada deste modelo de ação externa do Estado-sujeito. Para que tal ausência de interesse seja incontestada é necessário igualmente que o Estado-sujeito não tenha tido no passado qualquer relação especial com o Estado-objeto de intervenção.

Além da hipótese levantada, há outro questionamento, fundamental para uma possível teorização da diplomacia solidária. A justificativa para a ingerência solidária é moral ou é também jurídica?

Uma possibilidade de enfrentamento dessa questão pode estar no pensamento de Kant, que diferencia a moral do direito. A moral é espontânea e incoercível, ao passo que o direito é coercível. A espontaneidade do ato de natureza moral é decorrente da motivação do indivíduo que o pratica; ele está convencido, intimamente, de que sua ação é boa. O ato jurídico depende, por sua vez, de um dever, de algo externo ao indivíduo. Este pode ser um caminho para se perguntar se a ingerência solidária (que pode ser assimilada à aplicação prática dos princípios da diplomacia solidária) é realizada pelos Estados por um convencimento próprio, ou se há alguma norma, ainda que muito geral, na qual ela encontra suas raízes?

Quando um Estado - ente desprovido de sentimentos - toma a decisão pela intervenção em outro Estado? Há dois conjuntos de fatores principais: por um lado a suposta existência de interesses pontuais - financeiros, militares, estratégicos, políticos, diplomáticos ou de prestígio - os quais que fazem pressão para que os Estados intervenham. Por outro, há a sua opinião pública a exigir uma resposta do Estado-sujeito com vistas a colocar um fim ao sofrimento de outrem, especialmente da população civil indefesa.

A diplomacia solidária não é movida por nenhum destes fatores: ela o faz por *motu proprio*, ausente uma pressão da

opinião pública e indefinido ou inexistente, os interesses a serem defendidos. Portanto, esta ação pode ser lida como um ato moral kantiano, pois somente existirá caso contrarie os fundamentos da teoria realista das relações internacionais.

É preciso buscar a fundamentação da diplomacia solidária no direito kantiano. Kant defende a ideia de um *Direito Cosmopolítico*, nos seguintes termos: “Esta ideia racional de uma comunidade pacífica perpétua de todos os povos da Terra (mesmo quando não sejam amigos), entre os quais podem ser estabelecidas relações, não é um princípio filantrópico (moral), mas um princípio de direito. A natureza encerrou todos os homens juntos, por meio da forma redonda que deu ao seu domicílio comum (*globus terraqueus*), num espaço determinado. (...) todos os povos estão originariamente em comunidade do solo; não em comunidade jurídica da posse (*communio*) e de uso ou de propriedade desse solo; mas em *reciprocidade de ação (commercium)* física possível, isto é, numa relação universal de apenas um com todos os demais (...). Este direito, como a união possível de todos os povos, com relação a certas leis universais de seu comércio possível, pode ser chamado de *Direito Cosmopolítico (jus cosmopoliticum)*”. [\[115\]](#)

As ideias clássicas de Emmanuel Kant podem ser um caminho para a compreensão filosófica da diplomacia solidária, a qual existe de fato e exige uma explicação científica. Essas afirmações sobre a aplicação da diferença entre moral e direito em Kant são preliminares e, muito antes de ser uma resposta, constituem uma indagação, que os pesquisadores das relações internacionais e do direito internacional devem considerar.

Todavia, há um problema grave suscitado pela diplomacia solidária: os mediadores não dispõem de condições para fornecer garantias reais ao cumprimento do que for acordado. O único caminho que resta para a

indispensável busca da eficácia e de resultados concretos consiste em transferir ao CSNU a responsabilidade de sustentar material e militarmente as decisões adotadas.

A grande incógnita colocada pela diplomacia solidária é saber se essa nova forma de intervenção detém a capacidade de provocar uma reestruturação social, trazendo benefícios duradouros à população do país, bem como a reorganização de um Estado que responda aos desafios do presente. Ou se, ao contrário, ela é simplesmente uma nova roupagem para uma velha prática que provocou, entre outras consequências, uma dependência crônica e um incremento da falta de responsabilidade social que afeta o conjunto da sociedade dos países que sofreram intervenção no passado.

As opções de atuação internacional para países marginais ao sistema são cada vez mais limitadas. Firma-se atualmente uma polaridade central que tende a excluir polaridades contrárias, inclusive as secundárias. O sucesso da atuação da diplomacia solidária periférica demonstraria que estaria surgindo um espaço – embora originalmente ainda limitado – em um sistema internacional marcado por uma visão simplista e dicotômica das relações internacionais.

Além disso, o Estado, manifestando-se individual ou coletivamente, por meio das Organizações Internacionais, deve demonstrar celeridade para enfrentar a situação de emergência que a situação exige. Ora, a experiência demonstra que o Estado é incapaz de reagir nestas circunstâncias salvo no caso em que seus supostos interesses nacionais estejam em jogo. A inércia de sua dinâmica decisória faz com que o Estado seja prisioneiro em uma camisa de força. Esta situação é flagrante ainda mais quando comparada com a agilidade e rapidez das ONGAT.

As brigadas de intervenção rápida, criadas recentemente por alguns Estados desenvolvidos, conservam um estrito

caráter militar agindo unicamente na superfície dos problemas que afetam a paz e a segurança internacionais. Não há meios de intervenção rápida para fazer frente aos problemas de caráter humanitário ou para fazer frente às catástrofes naturais. Nestas as ONGAT são ágeis, e os Estados, vagarosos. Pode-se afirmar que nas situações de emergência internacional o bem está privatizado, enquanto o mal é público. Cria-se assim, na órbita dos macroproblemas internacionais, uma oposição entre o Estado e a consciência de uma ativa opinião pública internacional.

A intransigente defesa do multilateralismo não pode ser divorciada dos princípios éticos da responsabilidade e da eficácia. Caso essa forma inovadora de intervenção auxilie na solução efetiva e duradoura dos conflitos, mas igualmente possa auxiliar a solução das questões estruturais que provocam o subdesenvolvimento e a miséria, teremos um novo paradigma para a solução dos litígios internacionais.

4.6.6. Limites e reforma do sistema

Apesar do extraordinário avanço da ciência como o aumento da produtividade agrícola, através da biotecnologia foram criadas categorias estanques de países, segundo seu desempenho econômico. O papel marginal é desempenhado por oitenta por cento deles, encarregados da produção de bens com escassa tecnologia.

O fenômeno da globalização, já mencionado, serve de biombo para o discurso liberalizante e a prática excludente dos países industrializados. As Nações Unidas somente conseguem responder com palavras vazias e reuniões frustrantes.

A área social oferece ainda maiores decepções. A fome, a miséria, o desemprego, o analfabetismo, a violência

urbana e rural, assim como a xenofobia, são manifestações inequívocas de que a batalha para melhorar as condições de vida da grande maioria foi também perdida pelas Nações Unidas.

A riqueza e o poder político-militar se concentram num pequeno grupo de países que se fecham aos contatos com a grande massa dos países depauperados. Nestes, as elites dirigentes não foram ainda convencidas pela ONU sobre a necessidade em praticar um mínimo de justiça social.

As múltiplas campanhas das Nações Unidas em torno de temas específicos, como o desenvolvimento, os direitos da mulher, a proteção ao meio ambiente, os problemas das megalópoles, a luta contra a tortura e pelo respeito às minorias, contrastam as energias e recursos financeiros consumidos com os medíocres resultados.

Quais as razões destes reiterados fracassos? O mal-entendido original ainda é presente: a ONU foi criada pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial com o objetivo de controlar os vencidos, mas logo se viu paralisada em decorrência da disputa Leste-Oeste.

Os Estados-membros permanentes do CSNU tendem a considerar as Nações Unidas como palco suplementar para a sua atuação internacional. Jamais como elemento cerceador de seu poder.

Ora, o restante do mundo, sobretudo os países situados ao Sul, percebe a ONU como o incontornável caminho para a construção de um mundo mais equânime. Nestas circunstâncias, portanto, o realismo dos fortes, adicionado ao idílio e ingenuidade dos fracos, compôs a receita infalível para a cristalização da injustiça e a reiteração do fracasso.

A escassa eficiência é compensada por ampla e pesada burocracia. Dezenas de instituições são criadas, muitas apresentando objetivos e projetos sobrepostos. Nestas condições, a ONU se transforma numa imensa fábrica de letras, com toneladas de papéis oriundos de consultorias,

reuniões, conferências, simpósios, Assembleias, conselhos e declarações. Parte deles, antes de nascer, já é letra morta. Aos grandes esforços gastos para elaboração, sucede a ausência de vontade política dos mais fortes e influentes para torná-los realidade.

Em face deste pesado balanço, o que deve ser feito para que a ONU cumpra, com eficiência e determinação, o duplo objetivo de preservar a paz e de buscar o desenvolvimento? É indispensável que ela venha a transformar-se num verdadeiro poder comum da humanidade, com capacidade de impor as decisões coletivas.

Deve-se introduzir, para certas matérias, a possibilidade de ponderar os votos, pois a regra “cada país, um voto”, baseada numa ficção, desobriga os Estados. As instituições devem ser aperfeiçoadas, sobretudo o Conselho de Segurança, com a introdução de novos membros permanentes. Finalmente, é necessário reformar profundamente a burocracia da ONU, introduzindo controles externos, “enxugar” os órgãos sobrepostos e redirecionar as atividades visando aos gastos fins e não aos gastos meios.

Atento aos desafios que se colocam à organização, Kofi Annan apresentou um plano de reforma da instituição aprovado no segundo semestre de 2005, quando a ONU comemora seis décadas de existência. ^[116] Há reformas institucionais – do Conselho de Segurança, supressão do Conselho de Tutela e substituição da Comissão de Direitos Humanos por um Conselho com poderes e credibilidade renovados – bem como mudanças filosóficas na medida em que Annan preconiza uma maior participação da sociedade civil internacional nas deliberações e decisões da organização.

Apesar desta reforma, persistir a ideia que à vontade das Nações Unidas nada mais seja do que o desejo de seus Estados-Membros mais influentes. O conjunto das grandes potências – especialmente os membros permanentes do CS

- deve convencer-se que a ONU pode desempenhar um papel fundamental na reestruturação das relações internacionais em busca de um mundo mais pacífico e mais justo. Caso eles não o façam, a ONU declinará ainda mais, e simplesmente continuará servindo de bumbo e de bode expiatório a esconder o egoísmo nacional que grassa na era da globalização.

5

As organizações internacionais especializadas

O desafio é fazer do desenvolvimento sustentável, aparentemente uma ideia abstrata, uma realidade cotidiana.

Kofi Annan

5.1. CONCEITO

As organizações internacionais de caráter técnico e administrativo sofreram, a partir da criação das Nações Unidas, uma dupla evolução. Por um lado, seu número multiplicou-se, atingindo o total de dezesseis organismos [\[117\]](#) que alargaram a cooperação entre os Estados nos mais variados setores. Por outro lado, a própria Carta da ONU indicou elementos para a sua definição e tentou coordenar seus esforços através do Conselho Econômico e Social, “a fim de determinar as condições em que a entidade interessada será vinculada às Nações Unidas” (art. 63, § 1º).

Estes organismos foram considerados como *instituições especializadas* da ONU. Segundo a Carta, tais instituições são aquelas que foram ou que venham a ser “criadas por acordos intergovernamentais, com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitários e conexos” (art. 57).

As organizações especializadas apresentam as seguintes características:

- 1) foram criadas por um acordo firmado entre Estados;
- 2) foram dotadas de amplas e reconhecidas atribuições nos assuntos relacionados em seu tratado constitutivo;
- 3) vinculam-se às Nações Unidas através de um acordo específico.

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. ^[118] Os especialistas preferem designá-los como partes da chamada *família das Nações Unidas*.

A autonomia das organizações especializadas coloca uma grave questão: como coordenar ações que apresentam objetivos próximos ou semelhantes, como no caso das iniciativas do campo socioeconômico, se cada instituição especializada entende por preservar sua independência? Nestas condições a dificuldade em estabelecer funções e prioridades aceitáveis tem provocado uma dispersão de meios e uma luta por espaços, reduzindo sensivelmente seu nível de eficácia.

5.2. ORIGEM

Duas fases distintas dão nascimento às organizações especializadas. Por um lado, o desenvolvimento do capitalismo na Europa impõe, a partir de meados do século XIX, formas de cooperação na área de transportes, comunicações, produção e comercialização de bens. Várias Conferências internacionais elaboram regras que estão na origem de certas organizações internacionais especializadas.

Por outro lado, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, para fazer frente ao marcante desnível de desenvolvimento entre os países membros das Nações Unidas, aliado às dificuldades encontradas pela ONU para estar no centro dos trabalhos com vista à manutenção da paz, levam a organização a dedicar energia e recursos para

a promoção do desenvolvimento das sociedades consideradas economicamente atrasadas.

Nasce o princípio da cooperação técnica entre os Estados. Portanto, paralelamente ao direito internacional, que regula as relações clássicas entre os Estados, surge um direito novo, progressivamente codificado: o *direito da cooperação internacional* ou o *direito do desenvolvimento* .

O Pacto da Liga das Nações, de 1919, já mencionava, no artigo 23, as responsabilidades oriundas do desenvolvimento desigual entre os países membros. Certamente, os redatores do Pacto tinham como perspectiva a delimitação de competências e as obrigações que decorriam do sistema de Mandatos. Os países mandatários da Liga deveriam comprometer-se em assegurar um tratamento equitativo das populações indígenas dos territórios por eles administrados. Além disso, a Liga encarregava-se do “controle geral dos acordos referentes ao tráfico de mulheres e crianças” e os mandatários deveriam tomar medidas de ordem internacional para prevenir e combater as epidemias.

O esboço desta cooperação técnica sofreu com a unilateralidade das propostas. Por esta razão, o Conselho da Liga nomeou uma Comissão, presidida por Stanley Bruce, que elaborou um relatório objetivando reformular o sistema de cooperação econômica e social. O Relatório Bruce vinculava a construção da paz ao desenvolvimento econômico e social. Previa também o surgimento de uma demanda por melhores condições de vida, em razão do progresso das comunicações: “A imprensa, o rádio e o cinema fazem com que homens e mulheres tomem consciência em todo o mundo da larga margem que separa suas condições de vida atuais e o que elas poderiam vir a ser. Eles sabem que através de uma melhor utilização dos recursos produtivos do mundo, estas condições poderiam melhorar muito. Eles estão impacientes para saber que um

esforço real e coordenado poderá aproximar seus níveis de vida atuais do que eles podem vir a ser”.

Contudo, a publicação do Relatório Bruce coincide com o início da Segunda Guerra Mundial, o que prejudicou a efetivação de qualquer medida prevista.

Após 1945, tanto os organismos especializados quanto as Nações Unidas tomaram iniciativas através de programas de ajuda financeira e de assistência técnica. Com isto conseguiram, mesmo tratando-se de projetos empíricos, indicar duas funções essenciais do sistema de cooperação internacional que começa a desenhar-se: a *operacionalização* e a *normatização*, isto é, a necessidade de regulação através de normas. Somente alguns anos mais tarde, a partir de uma indispensável autocrítica, os projetos de cooperação passaram a preocupar-se com a *racionalidade* das iniciativas para o desenvolvimento.

Por intermédio do Presidente Truman, os Estados Unidos reconheceram, em 1949, a importância do auxílio internacional para o desenvolvimento. Mesmo que o capítulo IV da doutrina Truman enfatizasse as relações bilaterais, os programas multilaterais da ONU acabam favorecidos pela iniciativa de Washington. Todavia, foi o processo de descolonização que trouxe maior impulso à cooperação para o desenvolvimento.

A independência dos povos colonizados, sobretudo da África, provocou dois fenômenos. O primeiro manifestou-se pelo vínculo do novo estatuto territorial e a necessidade do desenvolvimento econômico. O segundo fez surgir um *sentimento de solidariedade* entre os países pobres. Estes tomam consciência de que os seus problemas comuns somente podem ser enfrentados caso o esforço seja coletivo. Criou-se, então, no âmbito das Nações Unidas, um grupo de doze países da África e da Ásia ao qual logo se associou a América Latina, constituindo o embrião do Movimento dos Não-Alinhados.

Foi na Conferência de Bandung, em 1955, que 29 países asiáticos e africanos iniciaram um movimento coletivo para defender seus interesses e tentar encontrar uma terceira via à organização de seus Estados, que fugisse da dicotomia Leste/Oeste, já exacerbada pela *Guerra Fria*. Outras Conferências seguiram-se: Belgrado (1961), Cairo (1964), Lusaka (1970), Argel (1973), Colombo (1976), Havana (1979) e Nova Deli (1983).

Desde a Conferência de Argel, pode-se dizer que o Movimento dos Não-Alinhados trabalha para colocar em questão o sistema econômico internacional e tentar modificá-lo. No âmbito das Nações Unidas, cria-se um grupo de coordenação das posições dos Estados em desenvolvimento. Apesar de conservar a denominação de *Grupo dos 77*, ele conta atualmente com quase o dobro do número de Estados que o criou.

O processo de descolonização e a conseqüente aspiração ao desenvolvimento fazem com que venha a predominar na Assembleia Geral da ONU uma corrente que tenta fazer das Nações Unidas um instrumento para a afirmação e o progresso material dos países mais pobres. Foi esta uma das razões que motivaram a reorientação das atividades de muitas das instituições especializadas das Nações Unidas. Todavia, este caminho não será trilhado sem a oposição de muitos Estados fazendo com que as organizações especializadas venham a serem afetadas por uma profunda crise.

5.3. CARACTERÍSTICAS DAS CRISES

Apesar de toda organização internacional possuir uma natureza política, as OI criadas com fins precípuos, essencialmente técnicos, não deveriam sofrer, segundo uma percepção ocidental inspirada no funcionalismo, os assaltos do vírus da política. Ora, a principal crítica

endereçada às organizações especializadas foi sua progressiva *politização* .

A homogeneidade institucional - condição indispensável para o funcionamento das OI - desaparece pela ação de dois movimentos. O primeiro decorre da Guerra Fria que coloca em campos opostos um grande número de Estados membros. O segundo resulta da descolonização e do rápido aumento do número de Estados presentes no sistema internacional. Nasce então uma politização no seio das OI especializadas a refletir a dupla realidade da interdependência dos problemas internacionais e da heterogeneidade conflituosa entre os Estados-Membros.

Entram em erosão os princípios liberais que deram sustentação ao surgimento das OI especializadas. Segundo os Estados ocidentais as disfunções destas organizações foram marcadamente as seguintes:

Quadro XII

DISFUNÇÕES DAS OI ESPECIALIZADAS [119]

Níveis	Agentes	E f e i t o s
F i l o s o f i a c o n s t i t u c i o n a l	Códigos de conduta internacionais. Novos direitos do homem.	Erosão dos princípios liberais.
N o v o s P r o c e d i m e n t o s	Resoluções que excomungam e condenam.	Violação do princípio da universalidade do direito.
D e b a t e s	Introdução de temas que pertencem à ONU (Oriente Médio e desarmamento).	Caráter conflituoso da diplomacia parlamentar.
P r o g r a m a s	Apoio a uma seleção de movimentos de libertação nacional.	Ideologização dos programas. Duplicação de estudos

	Estudos sobre o desarmamento.	promovidos pela ONU.
Tomada de decisão	Majoria automática. Lei do maior número.	Desconsideração das minorias. Abandono do consenso.
Gestão administrativa e orçamentária	Poder do Secretariado em detrimento dos órgãos intergovernamentais. Abuso da repartição geográfica equitativa dos postos de comando. Aumento do orçamento.	Autonomia crescente do Secretariado e ausência de transparência de gestão. Burocracia partidária. Orçamento conflituoso.

A filosofia liberal que sustentou a criação das OI especializadas foi contrastada pelo surgimento de movimentos objetivando contestar a ordem econômica e das comunicações internacionais. Além disso, surgiram tentativas de controlar as atividades das empresas transnacionais. Disso resultou a adoção de recomendações que desembocaram rapidamente em temas de maior sensibilidade política do sistema, tais como, a crise do Oriente Médio.

As OI especializadas foram percebidas por este movimento contestatório como um instrumento para uma divisão equitativa das riquezas mundiais e não simplesmente como um aparato coletivo na busca dos interesses comuns. Um patamar superior da crise foi atingido quando foram contestadas as formas de gestão e a aplicação dos recursos financeiros das OI especializadas. Estas, ao depender essencialmente dos aportes oriundos dos Estados membros desenvolvidos, não dispunham de

orçamentos equilibrados. Com isso, várias OI especializadas conheceram uma permanente crise ao longo das décadas 1970/1980.

Com o objetivo de facilitar a compreensão dos propósitos e atuação das Organizações Internacionais especializadas é necessário dividi-las em quatro grandes grupos:

- a) as de cooperação econômica;
- b) as de cooperação na área social;
- c) as de cooperação em comunicações;
- d) e as dotadas de fins específicos.

5.4. ESTRUTURA DA COOPERAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL

5.4.1. Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)

Também conhecido por Banco Mundial, o BIRD foi criado, em 1944, juntamente com o Fundo Monetário Internacional, através dos Acordos de Bretton Woods. Trata-se do principal organismo multilateral de financiamento ao desenvolvimento social e econômico. Atualmente ele é composto por 185 Estados. O FMI, por sua vez, presta tão-somente uma ajuda monetária e, mais recentemente, desempenha o papel de conselheiro sobre políticas públicas.

[\[120\]](#)

O BIRD apresenta um caráter ambivalente. Por um lado, utiliza técnicas de um banco comercial, pois possibilita o acesso a recursos financeiros aos países membros, cobrando juros e auferindo lucros que permitem a sua sustentação. Por outro, capta recursos financeiros no mercado de capitais e nas disponibilidades oferecidas pelos países membros com disponibilidades e os coloca à disposição dos Estados demandantes a juros preferenciais. Através de seus objetivos o BIRD presta um *serviço público*

internacional . Ao fazê-lo ele cumpre funções clássicas das OI e a estas pode ser assimilado.

Sediado em Washington, o BIRD é bicameral, dirigido por um *Conselho de Governadores* que reúne a todos os Estados-Membros e um *Conselho de Administração* composto de vinte e quatro representantes. Este órgão é, de fato, o braço executivo do Banco. Os sete países que possuem o maior número de partes do capital do BIRD – Estados Unidos, Alemanha, Japão, França, Reino Unido, Arábia Saudita e Suíça – indicam seus representantes no Conselho de Administração. A ocupação dos demais assentos é feita por votação, num sistema de rodízio, pelo Conselho de Governadores.

O Banco Mundial conta atualmente com 189 Estados-Membros e é presidido desde 2019 por David R. Malpass. A presidência do Banco é posto eminentemente político e a escolha recai sempre sobre um cidadão dos Estados Unidos. Há um acerto informal, embora dotado de grande eficácia, pelo qual a Europa Ocidental recebe em contrapartida a direção geral do FMI.

O processo de tomada de decisão ocorre através do voto ponderado. Cada país-membro detém duzentos e cinquenta votos, aos quais são adicionados os correspondentes às partes de capital. Para tanto, cada cem mil dólares americanos de capital equivalem a um voto suplementar.

O Banco apresenta-se atualmente como um Grupo, complexo e abrangente, liderando cinco instituições de desenvolvimento: o BIRD, a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), a Corporação Financeira Internacional (CFI), a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI) e o Centro Internacional para Solução de Disputas de Investimentos (CIADI). [\[121\]](#)

O Estatuto do BIRD indica, em seu primeiro artigo, que o objetivo perseguido é de ajudar a reconstrução e o desenvolvimento. O Plano Marshall e a reconstrução na

Europa fizeram do BIRD, desde 1947, um Banco voltado exclusivamente ao desenvolvimento. Todavia, o Banco deve não somente facilitar o investimento privado através da concessão de garantias e de complemento de fundos. O objetivo dos investimentos deve restringir-se a fins produtivos, que possam auxiliar o desenvolvimento dos Estados, aumentar a produtividade e o nível de vida das populações.

A princípio, somente os governos dos Estados-Membros podem contrair empréstimos junto ao BIRD. Todavia, empresas privadas, governos estaduais e municipais podem candidatar-se à tomada de empréstimos, caso forneçam o aval e a garantia dos respectivos governos centrais.

Os países que recorrem aos recursos do Banco Mundial devem reembolsar os empréstimos num prazo de quinze a vinte anos, com quatro a cinco anos de carência. A taxa de juros é menor do que a praticada no mercado privado de capitais, pois ela é calculada segundo os custos objetivos do Banco, acrescidos de um a dois por cento de despesas administrativas. Nestas condições, o BIRD, contrariamente à percepção que geralmente se tem dele, nunca consente empréstimos a fundo perdido. Além disso, geralmente os projetos aprovados implicam a existência de uma contrapartida do país tomador de empréstimo. Desde a sua criação, o BIRD participou do financiamento de mais de 2.300 projetos que somam aproximadamente 500 bilhões de dólares americanos.

O Brasil contraiu seu primeiro empréstimo em 1949. Desde então, o Banco já participou em mais de 350 operações de crédito que alcançam a soma de US\$ 30 bilhões. Detentor de 1,67% do capital, o Brasil é o segundo mais importante cliente do Banco..

Progressivamente, o BIRD foi se afastando do classicismo original e iniciou uma política de financiamento de projetos produtivos de longo prazo. São exemplos, os da

área da educação, reforma agrária e meio ambiente. Além disso, deflagrou programas para formar recursos humanos nos países em via de desenvolvimento e, sobretudo, aconselhou políticas públicas. Esta nova filosofia do Banco decorre das sugestões contidas no Relatório Wapenhans (*Effective Implementation: Key to Development Impact*), que tenta melhorar a qualidade dos serviços prestados na medida em que o Banco era constantemente criticado pelo descaso com as questões sociais e ambientais.

Sustentada em avaliações sobre as características dos países tomadores de empréstimos, setores da produção privilegiados pelos investimentos e insumos priorizados, são as seguintes as principais políticas que sustentaram os investimentos do BIRD ao longo de sua história:

Quadro XIII
EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE EMPRÉTIMOS DO BIRD

Et apas	Políticas do BIRD
1945 - 1956	Concentração dos empréstimos (65%) na Europa Ocidental para fins de reconstrução e incremento das trocas comerciais.
1956 - 1968	Participação no processo de industrialização da América Latina, especialmente na infraestrutura (energia, telecomunicações e transporte).
1968 -	Luta contra a pobreza e a miséria.

1980	éria. Priorização de projetos nas áreas agrícola e educativa, sobretudo de natureza técnica. Abundância de recursos provenientes do petróleo e do dólar e incremento da dívida externa dos países em desenvolvimento.
1980 - 1994	Início da política de “crédito de base política” para promover políticas de ajustes macroeconômicos. Investimentos para atenuar as tensões sociais. Práticas de condicionalidade cruzadas.
1994 - 2020	Etapado “pós-ajuste” com as reformas, ditas de segunda geração: fiscal, educacional, institucional, desregulamentação, abertura econômica, privatização e programas sociais voltados para a camada mais pobres da população. Desenvolvimento sustentável.

Fonte: quadro elaborado pelo Autor

A ação conjunta do BIRD e do FMI objetiva fazer com que os Estados tomadores de empréstimos pratiquem uma rígida disciplina financeira e econômica. Objetivos intermediários são definidos e incluídos nos contratos firmados entre os beneficiários e o banco. Cada etapa é controlada e a liberação da parcela seguinte do empréstimo é condicionada ao alcance dos objetivos fixados para a parcela anterior. Portanto, o *princípio das condicionalidades*

se transformou em elemento-chave na política de empréstimos do BIRD. Quando a ele é adicionado o controle que exerce o FMI, estamos frente às “condicionalidades cruzadas”.

Apesar de seu crescente envolvimento com os desafios do desenvolvimento dos países do Sul, o Banco Mundial não conseguiu reverter a macro tendência de aprofundamento das disparidades entre o mundo desenvolvido e o em desenvolvimento. Este é a missão primeira do Banco Mundial e ele não tem se mostrado à altura dos desafios socioeconômicos do mundo contemporâneo.

5.4.2. Fundo Monetário Internacional (FMI)

O FMI, do ponto de vista de sua estrutura institucional, é cópia conforme do BIRD. Tanto o processo decisório quanto o número de Estados-Membros (atualmente 190), o Fundo copia a experiência do BIRD. Contudo, seus objetivos são absolutamente distintos. Quando de sua criação, o FMI apresentava dois claros propósitos:

- 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 monetário, condição indispensável ao comércio internacional.

Portanto, o BIRD apresenta-se como uma típica instituição de ajuda ao desenvolvimento, enquanto o FMI restringia-se ao auxílio à administração monetária externa do Estado-Membro. [\[122\]](#)

Entre as funções essenciais do Fundo, encontramos as seguintes:

1) *Assegurar a estabilização entre as moedas* - Ele é uma central de câmbio onde as moedas trocam-se umas pelas outras. De fato, os Estados-Membros não possuem uma conta junto ao Fundo. Ocorre exatamente o contrário. Com efeito, é o FMI o detentor de uma conta junto aos bancos centrais dos países-membros em sua respectiva moeda nacional;

2) *Conceder crédito* - Ele é duplamente limitado; por tempo determinado e proporcional à cota-parte que o país candidato possui junto ao Fundo;

3) *Conceder facilidades aos ajustes econômicos* - Quando um país solicita um crédito, ele deve aceitar certas condições como, por exemplo, adotar medidas para reduzir o déficit da balança de pagamentos. Todavia, nada está previsto para os países que não necessitam de crédito e que podem, em tese, ter défices recorrentes. Não há, portanto, simetria na aplicação dos ajustes.

Entretanto, o Fundo sofreu uma sensível evolução, passando de um papel tradicional para um mais ativo, conforme transparece no quadro transcrito a abaixo:

Quadro XIV
EVOLUÇÃO DAS FUNÇÕES DO FMI [\[123\]](#)

	F u n ç ã o tradici o nal	F u n ç ã o m a i s a t i v a
Natur e z a	Puramente monetária, empréstimos de curto prazo.	Objetivos de desenvolvimento de longo prazo, com transferência de recursos.
Objet i v o s	Macroeconômico no seqüência interna e externa	Objetivos mais amplos, inclusive político e institucional.
Contr o l e	Consultas confidenciais e comunicações dirigidas somente às autoridades nacionais	Consultas detalhadas e difusão das informações (maior transparência)
Taxa d e câ m b i o	Desde 1973, a revisão multilateral de comunicações <i>ad hoc</i> às autoridades nacionais.	Controle mais formal e apoio a uma coordenação pelas autoridades nacionais
Fluxo	Controle	Controle mais

s de ca pita i s	ultilateral l imitado	rígido dos flux o se mercados
Dívi da	Catalisado r para a rees truturação da dívida	Responsável p o empréstimo s em última inst ância
Recur sos fi nance iros	Cota parte p ara as ações tradicionai se AGE para as crises sis têmicas	Aumento da cot a parte para fa zer frente à s no vas funções e à s crises sistêm icas

A adesão dos Estados ao Fundo é feita através das cotas-partes, ou seja, da contribuição financeira que cada país oferece para a constituição do capital disponível. As cotas-partes são depositadas previamente pelos Estados-Membros. Elas são calculadas segundo uma cesta de critérios (importância econômica e financeira, nível de participação no comércio internacional) e podem ser ajustadas através de negociações posteriores.

Partindo do princípio de que os Estados Unidos deveriam deter o dobro das cotas-partes do Reino Unido, o FMI estabeleceu, quando de sua fundação, que a totalidade do fundo seria de 8.800 milhões de dólares americanos.

Como a União Soviética não ratificou o acordo de Bretton Woods, a soma das cotas diminuiu, em realidade, para 7,7 bilhões de dólares americanos, sendo que a parte dos Estados Unidos se elevou a 36,2 % e a do Reino Unido, 17,1 %.

O artigo III do estatuto do FMI indica que 25% da cota parte necessitam ser depositada em ouro e o restante na

moeda nacional numa conta aberta em nome do FMI junto ao Banco Central do Estado depositante. [\[124\]](#)

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 e, sobretudo, determina o peso de seu voto nas decisões do Fundo.

Além de indicar o desempenho econômico de cada um dos Estados-Membros, a divisão das cotas-partes determina a distribuição do poder de voto na instituição. A ponderação de votos no processo de decisão singulariza o FMI. Raras são as organizações internacionais que vinculam com tamanha nitidez o peso efetivo dos diferentes Estados-Membros à sua influência no processo de tomada de decisões. Neste sentido, podemos definir o FMI como uma *sociedade pública internacional por cotas ou ações, onde os acionistas majoritários detêm as rédeas institucionais*. [\[125\]](#)

Embora ausente uma perfeita proporcionalidade entre cota parte e direito de voto [\[126\]](#), cada Estado-Membro dispõe de 250 votos aos quais é adicionado um voto suplementar para cada 100 mil dólares americanos de cota parte. Sua estrutura organizacional apresenta-se através de seu organograma. [\[127\]](#)

O exercício do voto é feito no *Conselho de Governadores*, órgão pleno do FMI, onde cada Estado-Membro tem assento. Ao *Conselho* cabe decidir sobre o orçamento, a admissão de novos membros e a revisão das cotas partes. Reúne-se anualmente em sua sede em Washington e a cada dois anos realiza sua Assembleia no território de um Estado-Membro.

Órgão de grande relevo do FMI, pois é encarregado de delinear sua política, a *Junta de Governadores* é composta de vinte e quatro representantes dos Estados-Membros: os cinco países detentores das maiores cotas-partes (Estados

Unidos, Reino Unido, Alemanha, França e Japão), além do delegado nomeado pela Arábia Saudita, em razão dos importantes empréstimos concedidos por este país ao Fundo, e dos representantes da China e da Rússia. Estes Estados são membros *permanentes* da Junta. Os demais dezesseis delegados são eleitos pelo *Conselho* para um mandato de dois anos - portanto são membros *provisórios* ou *rotativos* - segundo critérios geográficos, políticos, econômicos e culturais.

Contrariamente ao projeto britânico, os membros da *Junta* não são independentes de seus respectivos governos. Não se trata de técnicos, mas de atores políticos que residem de forma permanente em Washington e costumam se reunir todas as semanas. Eles elegem o Diretor-Geral do Fundo para um mandato de cinco anos. Embora não especificado no Estatuto do Fundo, o Diretor adjunto é de nacionalidade norte-americana, e o Diretor-Geral, originário da Europa ocidental.

Originalmente, o FMI intervinha para manter a paridade entre as moedas dos Estados-Membros. Neste sentido, um Estado que desvalorizasse unilateralmente sua moeda poderia ser sancionado com a proibição de recorrer às reservas do Fundo. Além disso, através do FMI, os Estados poderiam comprar divisas para seus pagamentos internacionais e transferir capitais de forma controlada.

Cada divisa tinha seu valor calculado na relação entre o ouro e o dólar americano, em primeiro de julho de 1944. Apesar da proibição, vários países desvalorizaram suas moedas com ou sem o aval do FMI.

O FMI dispõe de quatro fontes de recursos financeiros. A primeira pode ser assimilada a um “direito de entrada”, paga pelos 184 países que o compõem, calculado segundo critérios baseados no produto interno bruto e no seu grau de desenvolvimento. Em 1945, os 35 Estados fundadores colocaram à disposição do FMI US\$ 7,6 bilhões. Em 1997, o

total já alcançava US\$ 210 bilhões, dos quais 18% correspondem ao aporte dos Estados Unidos e 30% da Europa Ocidental.

Foram criados, a partir de 1962, os Acordos Gerais de Empréstimo (AGE) representando uma segunda fonte de recursos, destinada a programas especiais, num montante de US\$ 45 bilhões. No final da década de 1990, foi necessário mobilizar uma terceira fonte de recursos em razão das crises asiática, russa e latino-americana. Atualmente, ela reúne US\$ 100 bilhões.

Uma quarta fonte de recursos provém da colocação à disposição do FMI de meios financeiros de certos Estados interessados em participar da solução de uma crise específica, como ocorreu com o aporte dos Estados Unidos quando da última crise mexicana.

A estrutura financeira do FMI articula-se através de um fundo comum ou *Conta Geral*, calculado na cota-parte de cada sócio. Foram criados, ainda, os Direitos Especiais de Saque (DES). Eles formam uma *Conta Especial*, à disposição dos Estados que a subscreveram. Estes podem dela retirar, em caso de necessidade, recursos para equilibrar suas contas externas. O Quadro a seguir permite uma avaliação das principais características do FMI.

Quadro XV
PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO FMI

Definição	Autoridade de consulta e coordenação	
Origem	Acordos de Bretton Woods, 1944. Acordos de Kingston ou da Jamaica, 1976.	
Função	Código de boa conduta monetária Livre conversibilidade de moedas	
Órgão	Composição	Competência
Conselho de governadores	Ministros da Fazenda ou BC	Admissão, expulsão de Estado. Revisão de quotas.
Comitê interino (órgão político)	Os 5 países com mais quotas são mais importantes+ Arábia Saudita + 18 eleitos	Aplicação de medidas destinadas a auxiliar os países em desenvolvimento
O Conselho de administração (órgão dirigente)	Os 5 + Arábia Saudita, China e Rússia + 19 eleitos.	Gestão do Fundo (órgão restrito) Eleição do Diretor-Geral
Meios de financiamento	Quotas-parte (subscrição no pool de divisas, negociado com o FMI a cada candidatura, revisado periodicamente) A remuneração de investimentos e comissões	

	Empréstimos (do próprio FMI ou de Estados)
Modalidades de assistência financeira oferecida	Compra ou saque - incondicional (até 100% da quota-parte) As parcelas de crédito (sucessivas)- condicional (até 200% da quota-parte) Políticas específicas - condicionadas (parcela de crédito + políticas específicas = até 450% da quota-parte)
DES	Direitos Especiais de Saque - moeda escritural fixada em função de uma cesta de 5 moedas: US\$ 41,73%, € 30,93%, £ 8,09%, ¥ 8,33% e ¥ 10,92%.

Fonte: Quadro elaborado pelo Autor.

As diversas mutações que sofreu o sistema monetário internacional ao longo dos últimos cinquenta anos obrigaram o Fundo a adaptar-se a desafios que não haviam sido previstos em Bretton Woods. Novas funções vieram sobrepor-se às originais e tornaram mais densas e abrangentes as intervenções sistêmicas do Fundo.

O primeiro modelo de ação previsto em seus Estatutos faz do FMI um fundo de assistência mútua utilizado para socorrer os Estados-Membros que enfrentam um déficit temporário em suas contas externas. A partir do fim da década de 1960, o FMI começa a emitir moeda e agrega às suas atividades originárias as funções de uma típica agência de emissão de um ativo monetário internacional.

No início dos anos 1980 o FMI se volta às questões do desenvolvimento e se une ao Banco Mundial para financiar programas nesta área. Finalmente, em meados da década de 1990 o FMI adiciona a importante função de ser o único capaz de conceder empréstimos às economias que não têm acesso ao mercado internacional privado de capitais. Com este modelo de ação o FMI se transforma no prestador de última instância e único recurso para países acometidos de profunda crise financeira.

O maciço ingresso de países em desenvolvimento levou o FMI a posicionar-se em relação às condições específicas dos novos parceiros. As dificuldades oriundas das crises petrolífera e monetária dos anos 1970 obrigaram o FMI a tratar dos problemas estruturais da balança de pagamento e do fornecimento de capitais aos países em dificuldade.

O Fundo condiciona, nestes casos, a liberação de recursos à adoção de medidas de reforma estrutural dos países solicitantes. Trata-se dos conhecidos *programas de ajustes*, que definem a política orçamentária, a emissão monetária, a taxa de câmbio, a política comercial e os pagamentos externos. Estas decisões são formalizadas através de uma *Carta de Intenções*, que o país entrega ao Fundo como compromisso que assegura o cumprimento de metas anuais. Caso a situação assim o exija, o programa de ajustes pode estender-se até três anos.

O programa de ajustes do Fundo cria o *princípio da condicionalidade* que pode ser definido como *um vínculo imperativo que o FMI estabelece entre a ajuda concedida e a garantia fornecida pelo Estado-Membro solicitante, em aplicar uma política econômica que resolva ou atenuie seus problemas de pagamentos externos*. Os recursos financeiros contratados somente serão liberados caso as metas definidas na *Carta de Intenções* sejam atingidas.

Os controles exercidos pelo FMI reúnem o conjunto das variáveis econômicas: crédito interno, déficit do setor público, reservas internacionais, dívida externa, câmbio, inflação, privatizações, distribuição de renda e mercado de trabalho. Mas, em definitivo, o objetivo central perseguido consiste em reorientar a economia nacional a fim de melhorar a eficiência das despesas públicas e fazer com que seja honrada a dívida externa. Tal dívida se constitui em nó estrangulador do desenvolvimento dos países do Sul, constituindo um fardo dificilmente suportável.

Os inúmeros detratores do FMI consideram que ele impõe severas políticas de ajustes, transformando os Estados em meros objetos, vítimas de decisões tomadas alhures, que não levam em consideração as especificidades nacionais. Os Estados obrigam-se a recorrer ao Fundo quando se torna impossível seu acesso ao mercado privado de capitais. Trata-se de situação-limite, na qual o FMI se constituindo em uma derradeira rede de proteção, antes da queda, uma verdadeira UTI dos países que enfrentam graves problemas e não podem superá-los de forma isolada. Por outro lado, o aval do Fundo é condição *sine qua non* para o eventual aporte de capitais do sistema financeiro internacional privado.

Os objetivos pactuados são livremente consentidos pelos Estados ou, ao contrário, impostos pelo Fundo? Trata-se, de fato, de uma delicada e desproporcional negociação, onde o grau de submissão às diretrizes do Fundo é inversamente proporcional à fragilidade do demandante. A ausência de uma estratégia preventiva de crises provoca, em definitivo, uma corrida ao Fundo quando estão presentes as piores condições possíveis.

Os acertos dos Estados demandantes com o Fundo são juridicamente aceitáveis já que eles são sócios da instituição e a ela recorreram, manifestando uma vontade governamental. Todavia, fruto de situações objetivamente díspares entre as Partes, é razoável questionar a legitimidade do acordado, sobretudo quando o Executivo do Estado demandante não submete o conteúdo da Carta de Intenções à aprovação legislativa. Enfim, este modelo de acordo inspira-se nos *tratados desiguais* que marcam numerosas relações entre Estados.

O FMI considera que as Cartas de Intenções endereçadas pelos Estados constituem, juridicamente, atos unilaterais, e não acordos internacionais. Certamente não se trata de um acordo internacional clássico, pois a sutileza do

procedimento faz com que a Carta (enviada pelo do Estado) e a decisão (do FMI) dependem uma da outra, embora não se encontrem. Ou seja, o FMI insiste em dizer que inexistente um encontro de vontades. Para ele a Carta significa somente um seguro fornecido contraposto a uma intenção de realizar. Embora convergentes em sua finalidade, eles seriam atos unilaterais paralelos.

Apesar da doutrina defendida pelo FMI, a negociação que precede ao envio da Carta de Intenções tende a indicar que se trata, embora *sui generis*, de um acordo internacional. A Carta resulta de um consenso entre as Partes, ou seja, de uma reciprocidade não declarada que não pode esconder a verdadeira natureza do ato. Em definitivo, estamos perante uma unilateralidade de fachada e de uma bilateralidade de fundo.

A obrigação de cumprir o estipulado na Carta de Intenções é orientada pela necessidade, e a sanção prevista em caso de seu descumprimento é substituída por um constrangimento sugerido no texto. Este conjunto “permite ao Fundo de auto responsabilizar o Estado frente à sua própria demanda”, ^[128] já que o direito de finalidade pouco se preocupa com a forma do acordo. ^[129]

O princípio da condicionalidade dos empréstimos do FMI se manifesta, por um lado, por metas que devem ser alcançadas periodicamente. A liberação de novas parcelas de recursos é condicionada pelo cumprimento dos objetivos preestabelecidos. Por outro lado, o conteúdo das metas infere diretamente sobre a administração pública do Estado demandante: equilíbrio das contas públicas, o combate à evasão fiscal e à corrupção, conversibilidade cambial, transparência e controle social dos gastos governamentais, desregulamentação, privatização e liberalização do comércio exterior.

Resumindo, pode-se dizer que o FMI sofre dois tipos de críticas. A primeira, vinda da administração republicana dos

Estados Unidos, refere-se à ineficiência de sua política para solucionar os problemas do Sul e o *risco moral*, ou seja, sua transformação num protetor seguro para os investidores que privatizam lucros, mas na hora do desastre financeiro socializam os prejuízos com o dinheiro do contribuinte dos Estados desenvolvidos.

A segunda crítica dos empréstimos concedidos pelo FMI provém de analistas e responsáveis do Sul: os modelos de mercados previstos pelo FMI são inadequados (inexistência de economias homogêneas e de mercados onde prevalece a concorrência); suas sugestões são pouco confiáveis; seu custo social é demasiado elevado, e a proposta de redução das despesas públicas deveria ser invertida, pois são imensas as necessidades sociais do Terceiro Mundo.

O Prêmio Nobel de Economia 2001 e antigo economista-chefe do BIRD, Joseph Stiglitz, tornou-se um dos ácidos críticos do FMI quando este recomenda “para um país em recessão o corte de despesas e o aumento dos impostos. Qualquer macroeconomista dirá que estas medidas irão aprofundar a recessão”. Para ele, a preocupação com o combate à inflação deveria ser secundária, e todos os esforços deveriam dirigir-se para lutar contra o desemprego e o caos social por ela provocada.

Em sua defesa, o Fundo poderia argumentar que seus conselhos não são impositivos, pois um país que não aceita suas diretrizes dispõe de dupla alternativa: não recorrer aos seus serviços ou deixar a organização. Na prática, o fenômeno é inverso, pois o número de sócios aumenta constantemente. Atualmente, o Fundo é composto por 185 países-membros e dispõe de US\$ 280 bilhões, cifra que deve, nos próximos anos, sofrer substancial aumento.

O aval do Fundo concedido a um país em desenvolvimento representa, também, um sinal à comunidade financeira internacional sobre a solidez da política financeira adotada. As dívidas externas podem ser

negociadas em melhores termos caso o FMI aprove as contas públicas dos devedores.

Todavia, as dificuldades de implantação das políticas preconizadas pelo FMI, o sucesso econômico de países, sobretudo do Sudeste asiático, que não recorrem ao receituário do Fundo bem como a dominação que exercem os países industrializados nos destinos do Fundo criou uma imagem negativa de suas políticas junto à parte ponderável da opinião pública mundial. Atualmente, contudo, os governos dos países em via de desenvolvimento inspiram-se, majoritariamente, nas premissas elaboradas pelo FMI. [\[130\]](#)

Em uma autocrítica surpreendente, o Serviço Independente de Avaliação do FMI publicou os resultados de um estudo sobre a economia dos países que estiveram, desde 1971, sob a vigilância dos programas do Fundo. Suas conclusões são inequívocas: esses países foram obrigados a sofrer uma influência excessiva do FMI em suas políticas; arcaram com um número exagerado de condições e exigências; tiveram de obedecer a funcionários com escasso conhecimento técnico, e suas políticas foram julgadas com base numa mistura confusa de critérios técnicos e políticos. Conclui-se que, “ir ao FMI faz mal à saúde”. [\[131\]](#)

Criticado por sua ineficiência pelos países desenvolvidos, considerado com um interventor e um Cavalo de Tróia pelos países em desenvolvimento, o FMI viu-se constrangido a proceder a mudanças. Internamente opera-se uma maior transparência no acesso à documentação produzida e aos estudos realizados e, sobretudo, surge um início de diálogo com a sociedade civil organizada. Contudo, há muitas questões – quase dilemas – que se impõem ao Fundo e aos Estados-Membros que o sustentam:

a) Ao fornecer liquidez, não estará o FMI incentivando os investidores a acreditar que seus investimentos estarão

garantidos, de modo implícito e, portanto, a assumir riscos irrefletidamente?

b) O Fundo pode deixar de salvar da ruína os bancos privados quando fornece créditos aos países em crise, na falta de mecanismos para reestruturar as dívidas privadas? Seria o caso de tornar operacional um mecanismo que protegesse os países credores numa situação de quase total falência financeira?

c) Deve o Fundo ampliar sua condicionalidade às reformas estruturais e institucionais, essenciais ao desenvolvimento econômico ou limitar-se às políticas macroeconômicas? [\[132\]](#)

d) Como conceder aos países em desenvolvimento, uma representação institucional conforme ao seu peso na economia mundial?

O círculo virtuoso da economia internacional destes últimos anos provocou o surgimento de uma inusitada situação para o FMI. Com efeito, durante os anos 2005 e 2006, nove países quitaram suas dívidas contraídas junto ao Fundo, perfazendo um total de US\$ 41 bilhões de dólares. Ora, como o FMI cobre seus custos operacionais com os juros cobrados pelos empréstimos concedidos, é previsto que o próximo ano fiscal, que se encerra em abril 2008, verá surgir um déficit operacional de US\$ 88 milhões de dólares. Portanto, se ir ao Fundo é maléfico para a saúde dos Estados, não ir provoca enxaqueca ao FMI.

Além destas incertezas, o FMI ainda não conseguiu conceder prioridade a temas transcendentais das relações internacionais tais como os problemas decorrentes do endividamento, a luta contra a pobreza e a miséria, as crises financeiras e uma proposta factível para mudar a arquitetura do sistema financeiro internacional. Caso o Fundo não consiga colaborar com a busca de soluções para estas questões estruturais, certamente ele continuará

sendo percebido como um simples apêndice e um instrumento a serviço dos interesses dos países desenvolvidos.

5.4.3. Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI)

A necessidade de oferecer uma proteção às invenções industriais faz com que os Estados atuem em dois níveis. Por um lado, elaboram uma legislação nacional e, por outro, tentam estabelecer convenções internacionais.

Em 20 de março de 1883, assinou-se a Convenção de Paris, que criou a *União de Paris*. Visava a proteger os brevês, modelos, desenhos industriais e marcas. Através desta proteção, foi concedido ao inventor o monopólio de exploração da invenção.

Simultaneamente, foi assinada em Berna, a nove de setembro de 1886, uma convenção que criou a União para a proteção das obras literárias e artísticas. Conhecida também por *União de Berna*, ela foi fundida, em 1893, com a *União de Paris*, fazendo surgir o *Escritório internacional reunido para a proteção da propriedade intelectual (BIRPI)*.

Um longo período transcorreu até que, em 14 de julho de 1967, uma conferência reunida em Estocolmo criasse a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI). Sem fazer com que desaparecessem as duas Uniões, a conferência de Estocolmo decidiu que a OMPI faria um esforço “para modernizar e tornar mais eficientes a administração das Uniões” respeitando a plena autonomia destas. A partir de 1974, a OMPI transforma-se num organismo especializado das Nações Unidas, sediado em Genebra.

Os objetivos da OMPI podem ser assim resumidos: favorecer a assinatura de acordos de proteção da propriedade intelectual; tomar medidas para a melhoria dos

serviços prestados pelas Uniões de Paris e Berna; prestar assistência técnica aos Estados que a solicitarem; e promover estudos e publicações sobre a proteção da propriedade intelectual. A OMPI incrementa a cooperação administrativa entre os Estados na área de proteção de marcas comerciais, patentes, desenho industrial, obras artísticas e literárias e nas modernas produções atinentes à comunicação. [\[133\]](#)

Todas as descobertas que englobam a criação de uma marca, de um desenho ou modelo industrial, devem ser registradas no sistema da OMPI a fim de certificar-se que um terceiro não tenha reivindicado ou obtido indevidamente os direitos decorrentes do depósito de patente da invenção. Para tanto, é necessário proceder a uma longa pesquisa facilitada por um sistema de classificação estabelecido pela OMPI. Através do sistema denominado de Madri, foram solicitados, somente em 2001, 288.000 registros nacionais, resultando em mais de 24.000 registros na OMPI.

Reunindo atualmente 193 Estados-Membros, a estrutura institucional da OMPI é bastante mais complexa que a das outras instituições especializadas das Nações Unidas. Isto se deve à permanência de regras oriundas das duas Uniões originais no interior da organização unificada. A OMPI conta com uma *Assembleia Geral* composta por todos os signatários da Convenção de Estocolmo e que fazem parte ao menos de uma das Uniões. Trata-se do órgão máximo que coordena e fiscaliza a todos os demais.

A *Conferência* reúne os signatários da Convenção de Estocolmo e todos os outros países que aderiram a ela, independente do fato de ser ou não membro de uma das Uniões. Portanto, a Conferência é mais ampla e sua função essencial consiste em tratar das questões gerais referentes à proteção da propriedade intelectual.

Há um *Comitê de Coordenação*, formado pelos Estados signatários do Convênio de Estocolmo e pelos países que

integram os Comitês executivos das duas Uniões. Além da função de aconselhamento, este Comitê organiza a agenda das Assembleias e reuniões das duas instâncias superiores.

Finalmente, a *Secretaria Internacional* organiza os projetos de cooperação e elabora os estudos pertinentes à proteção da propriedade intelectual, tanto em âmbito internacional quanto para os países-membros que solicitarem. Ela é comandada por um Diretor-Geral, eleito pela Assembleia.

A OMPI dispõe de um orçamento de 678 milhões de francos suíços (2002-2003), e seus 859 funcionários, originários de 86 países, administram 23 tratados internacionais (16 referentes à propriedade intelectual, 6 de direitos autorais, além da convenção que a criou).

A filosofia que orienta as atividades da OMPI, qual seja, a proteção da inteligência e capacidade inventiva dos homens, coloca uma grave questão: como estender os benefícios dos avanços científicos e tecnológicos para as populações que não dispõem de meios financeiros para retribuí-las? Os atuais dilemas envolvendo o direito à saúde para todos, como, por exemplo, o combate à Aids nos países africanos, deveria impor limites éticos e de solidariedade aos direitos autorais. Ou seja, há domínios, tais como a saúde pública e a segurança alimentar, que não deveriam ser considerados como meras mercadorias e seu acesso franqueado a todos, independentemente de sua capacidade econômica.

5.4.4. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)

Através de uma Convenção assinada em Roma, em 1907, foi fundado o *Instituto Internacional da Agricultura (IIA)*, objetivando estabelecer métodos estatísticos e troca

de informações sobre as condições da produção agrícola no mundo.

A exemplo do que ocorreu quando do nascimento de outros organismos internacionais, foi precisamente o final da Segunda Guerra Mundial que permitiu a reunião de uma conferência específica onde se criaram as condições para o surgimento da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO). A primeira conferência realizada na Virginia (EUA), em 1943, seguiu-se a Conferência de Quebec, em 1945, onde foi aprovado o estatuto da nova organização. Em 1951, a FAO foi instalada em Roma.

Os objetivos da FAO transcendem os do IIA, pois a nova organização propõe-se, notadamente, às seguintes tarefas:

- a) Fomentar as pesquisas científicas na área agrícola;
- b) Contribuir para a melhoria das técnicas de produção, comercialização e distribuição de produtos de origem agrícola;
- c) Melhorar a conservação dos recursos naturais;
- d) Divulgar conhecimentos;
- e) Conceder assistência técnica aos Estados;
- f) Propiciar a adoção de uma política internacional em benefício dos principais produtos agrícolas;

O desnível de conhecimento sobre técnicas agrícolas entre os países membros da FAO tornou a assistência técnica a área de maior importância para a atuação da organização. Missões são realizadas nos países interessados com o intuito de transferir conhecimento. Todavia, a transferência de tecnologia, ao implicar custos elevados e restrições dos países mais avançados, tem encontrado grandes dificuldades.

Todos os Estados signatários da Convenção de Quebec são membros da FAO. A adesão dos outros depende do voto de dois terços dos membros da Conferência Geral. Além disso, podem integrar a FAO “as organizações regionais de

integração econômica”, caso da União Europeia. Atualmente, a FAO reúne 194 Estados-Membros, e sua sede localiza-se em Roma.

A FAO conta com dois órgãos essenciais: a Conferência e o Conselho. Como ocorre em outros organismos, a Conferência é o órgão pleno encarregado da determinação da política geral da instituição e prepara os textos das convenções e recomendações. A participação da União Europeia na Conferência é feita sem o direito a voto. Contudo, para certas questões que são de competência da União Europeia, esta representará seus Estados-Membros e terá direito a voto, em substituição aos Estados. Nota-se neste caso uma clara delegação de competência dos Estados em benefício da União Europeia, em assuntos de suas relações exteriores. Portanto, no caso da FAO, a União Europeia tem condições de exercer diretamente sua competência.

O Conselho é o órgão permanente que comanda os trabalhos da FAO. Auxiliado por um grande número de comissões, presta contas à Conferência. A situação da União Europeia no Conselho é especial. Em princípio, ela não participa dele. Mas como o artigo II, § 9, de sua Constituição prevê que a UE esteja presente às reuniões onde participe ao menos um dos seus Estados-Membros, esta se transformou no único membro permanente de fato do Conselho.

A Conferência elege o Diretor-Geral da FAO por um mandato renovável de seis anos. Atualmente o senegalês Jacques Diouf a dirige após ter sido eleito para um segundo mandato em 2000. Ele dispõe de 3.700 funcionários distribuídos entre a direção-geral, as representações regionais de Acra (África), Genebra (Europa), Santiago do Chile (América Latina), Cairo (Oriente Médio), Washington (América do Norte), Bancoc (Ásia), e 78 escritórios de representação local. [\[134\]](#)

Em 1994, a FAO iniciou uma reforma de suas estruturas marcada pela descentralização de suas atividades. Entre as principais iniciativas encontram-se as preocupações com a segurança alimentar, a aproximação com as ONGAT e melhora no acesso eletrônico do banco de dados.

5.4.5. Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI)

A teoria da divisão internacional do trabalho tentou reservar aos países em via de desenvolvimento o papel de provedores de matérias-primas e de produtos agrícolas. Contudo, houve grande resistência a esta tentativa. Os PVD lutaram para a criação de um órgão específico das Nações Unidas que fosse responsável pela centralização dos esforços objetivando à implantação de uma política industrial adaptada às suas características.

Após inúmeros debates e enfrentamentos, finalmente foi criada pela Assembleia Geral, em 1966, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI), com sede em Viena. Contudo, a formalização da ONUDI como órgão especializado e autônomo, vinculado à Assembleia Geral, somente ocorreu em 1985.

O objetivo estabelecido na Resolução 2.152, da XXI reunião da Assembleia Geral, determina que a ONUDI “promova o desenvolvimento industrial em conformidade com a Carta das Nações Unidas, mediante a mobilização de recursos nacionais e internacionais, ajudar, fomentar e acelerar a industrialização dos países em via de desenvolvimento, com especial interesse para o setor manufatureiro”. Para alcançar estes objetivos, a ONUDI deve agir como uma operadora de projetos, conceber programas e realizar pesquisas com fins práticos.

Com uma estrutura parecida com a da CNUCED, a ONUDI reúne periodicamente uma plenária, buscando traçar

estratégias de longo prazo. Além dessa, foi criado um Comitê de desenvolvimento industrial, com cinquenta e três membros, eleitos pela Assembleia Geral segundo uma rigorosa repartição geográfica. Um Diretor Executivo, um secretariado e órgãos subsidiários complementam a estrutura institucional.

O financiamento das atividades da ONUDI sempre colocou um grave problema. Sendo seus principais suportes financeiros, os países industrializados pretendiam orientar os trabalhos da ONUDI. A isto se opunham os países em via de desenvolvimento. Finalmente, a Assembleia Geral da ONU cria, em 1976, um Fundo para o desenvolvimento industrial. O montante anual previsto é de cinquenta milhões de dólares americanos. Porém, inicialmente ele não alcançava dez milhões, o que veio a comprometer gravemente a missão da ONUDI.

Desde o início dos anos 1990, vários Estados (Austrália, Canadá, Bélgica, Nova Zelândia, Estados Unidos, França, Dinamarca) retiram-se da organização. Atualmente ela conta com 168 Estados-Membros.

As funções essenciais da ONUDI estão vinculadas aos programas de desenvolvimento industrial. Nestas condições, a ONUDI, além de um programa específico, tornou-se também a executora de programas aprovados pelo PNUD. Como estes, a ação assistencial da ONUDI prende-se exclusivamente às solicitações dos governos membros.

Na Conferência de Lima (1975), foi elaborado um plano de ação objetivando fazer com que a contribuição dos países em via de desenvolvimento na produção de bens industriais no mundo passasse de sete a vinte e cinco por cento até o ano 2000. Apesar do surgimento de novos países industrializados no Sudeste asiático e na América Latina, a grande maioria dos países pobres continua a

produzir exclusivamente matérias-primas e produtos agrícolas.

5.4.6. Organização Mundial do Comércio (OMC)

Ao preparar o mundo pós-Segunda Guerra Mundial, os Aliados estavam convencidos de que uma das principais razões que provocaram o conflito teve origem na batalha comercial travada pelos principais países durante a década de 1930. À filosofia intervencionista e protetora dos países-membros do Eixo, opunha-se a visão liberal dos anglo-saxões. [\[135\]](#)

A Carta do Atlântico, já referida anteriormente, mencionava a necessidade de manter aberto “o acesso ao comércio e as matérias primas do mundo, indispensáveis para a prosperidade econômica”. Nestas circunstâncias, os Estados Unidos propuseram, e o Conselho Econômico e Social da ONU aceitou a organização de uma conferência internacional sobre comércio.

Reunidos em Havana, de novembro de 1947 a janeiro de 1948, cinquenta e seis países redigiram um projeto de convenção propondo a criação da Organização Internacional de Comércio (OIC). Previsto para, como tantos outros, um órgão especializado das Nações Unidas, a OIC não vingou. A Carta de Havana não podia entrar em vigor em razão da ausência de ratificação, assim como pela falta de apoio do Congresso dos Estados Unidos.

Contudo, o grupo preparatório da Conferência de Havana havia redigido um *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (General Agreement of Tariffs and Trade - GATT)*, que foi subscrito por 23 países. Assim, na impossibilidade de uma OIC, os países contentam-se com um GATT, pois o acordo retomava, sobre as questões comerciais, a essência da Carta de Havana. Originalmente, o GATT não foi concebido para ser uma organização especializada das Nações Unidas.

Ele pode ser definido como um *acordo comercial multilateral dinâmico*.

O GATT deve ser considerado como sendo uma organização internacional especial na medida em que possui duas faces distintas: por um lado, trata-se de um rol de normas procedimentais sobre as relações comerciais entre os Estados-Partes. ^[136] Tais atividades são de cunho jurídico, pois dizem respeito à elaboração, prática e controle de regras de direito material. Por outro, trata-se de um fórum de negociação comercial onde, através de instrumentos próprios à diplomacia parlamentar, de natureza comercial, procura-se aproximar posições entre os Estados. Esta face é de natureza essencialmente política.

Em 2001 iniciou-se a nona rodada de negociações com vistas à liberalização comercial. O quadro transcrito a seguir reflete as diferentes etapas desta evolução e os principais temas abordados.

Quadro XVI
EVOLUÇÃO DAS RODADAS DE NEGOCIAÇÕES DO GATT/OMC

Ano	Nome	Temas	nº países
1947	Genebra	Tarifas	23
1949	Annecy	Tarifas	13
1951	Torquay	Tarifas	38
1956	Genebra	Tarifas	26
1960-61	Dillon (Genebra)	Tarifas	26
1964-67	Kennedy (Genebra)	Tarifas e medidas <i>antidumping</i>	48

1973-79	Tóquio (Genebra)	Tarifas, medidas não-tarifárias e acordos jurídicos.	102
1986-94	Uruguai (Genebra)	Tarifas, medidas não-tarifárias, normas, serviços, solução de controvérsias, agricultura, criação da OMC	123
2001-20	Milênio (Doha)	Investimentos, agricultura, serviços, saúde pública e ingresso da China.	164

Fonte: Quadro elaborado pelo Autor.

O objetivo das seis primeiras consistiu na redução das tarifas que protegiam os produtos manufaturados. Num primeiro momento, a negociação era feita produto por produto. Porém, a partir da Rodada de 1964, as Partes começaram a reduzir as tarifas de forma linear. Assim, foram sendo diminuídas as médias de proteção tarifária até que atingíssemos, no final da Rodada de Tóquio, tão-somente 5%. Em Tóquio também ficou decidida a diminuição tarifária para outros produtos, especialmente os agrícolas e as matérias-primas.

Procurando atingir a chamada igualdade de tratamento para os produtos de origem diferente, o GATT utiliza-se do princípio automático e incondicional da cláusula da nação mais favorecida, com o propósito de fazer desaparecer as restrições ao livre comércio. Deverão diminuir as barreiras alfandegárias e as medidas de proteção de mercados, tanto as quantitativas quanto não tarifárias. Todavia, não se trata de um acordo imutável. Ao contrário, o acordo significa tão-somente um primeiro passo da liberalização do comércio mundial, que deverá ser progressiva. Para tanto, o GATT

introduz a prática de rodadas de negociações que se sucedem a cada período.

Entre os principais dispositivos do Acordo, deve ser mencionado o artigo primeiro. Ele determina que “qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida por uma Parte contratante a um produto originário de outro País ou a ele destinado, será concedida imediata e incondicionalmente a todo produto similar originário dos territórios de todas as demais Partes contratantes ou a elas destinada”. O tratamento em matéria tributária e fiscal dos produtos importados entre as Partes contratantes deve ser o mesmo concedido aos produtos internos (art. III, al. 2). Finalmente, não será tolerada qualquer restrição quantitativa à entrada de produtos das Partes contratantes no território dos signatários (art. IX).

Certamente o princípio da igualdade de tratamento e de acesso livre aos mercados não pode ser aplicado de forma absoluta. Assim, são aceitos tanto dispositivos anteriores ao GATT, quanto as exceções posteriores. Portanto, os sistemas de preferências do Benelux, Commonwealth, União Europeia e MERCOSUL são previstos no artigo XXIV. Além destas, os Estados contratantes podem adotar medidas restritivas às importações quando encontrarem dificuldades na balança de pagamentos. Resta claro, porém, que a adoção destas medidas tem um caráter transitório.

Pressionado pela CNUCED, finalmente em 1971 o GATT aceitou de maneira temporária, a introdução de uma preferência tarifária para os produtos oriundos dos países em via de desenvolvimento.

Em 2020 além de contar com 25 Estados Observadores, a OMC reúne cento e sessenta e quatro Estados-Membros plenos, tendo a China ingressada quando da Conferência de Doha e a Federação Russa em 2012.

A universalização da OMC é o exato contrapé das insuperáveis dificuldades da época do GATT. A inexistência

de blocos ideológicos estanques permite o fluxo comercial. Sob as regras da OMC/GATT quase 100% do comércio mundial se realiza atualmente.

Ele conta com uma pequena estrutura administrativa, comandada, a partir de 1965, por um Diretor-Geral. Uma reunião plena é organizada anualmente. O Conselho de Representantes, órgão restrito, prepara as reuniões e, sobretudo as rodadas de negociação. Finalmente, um grupo técnico reúne-se, juntamente com a CNUCED, no Centro de Comércio Internacional. Seu objetivo é auxiliar os países em via de desenvolvimento a aumentar suas exportações.

A forma mais eficaz de dirimir um conflito de natureza comercial, entre os Estados-Membros da OMC é acionar o seu sistema autônomo de solução de controvérsias. Isto ocorre, por exemplo, quando uma medida nacional contraria os dispositivos do Acordo Geral sobre concessão de subsídios, que são proibidos pelas regras da OMC. O mecanismo da organização compreende três fases, sendo as duas primeiras de caráter diplomático.

Na primeira etapa, os países partes num suposto litígio são obrigados a proceder a *consultas* com vista aos esclarecimentos dos fatos e à definição de uma solução. Caso não a alcancem, o Diretor-Geral da OMC pode propor seus bons ofícios, uma mediação ou a arbitragem. Estas duas etapas não obrigam as Partes a alcançar um resultado que contemple seus interesses e os compromissos do Acordo Geral. Portanto, se o *itineris* é obrigatório, a possibilidade de acordo é facultativa.

A ausência de acordo conduz o caso, já configurado como um litígio, ao âmbito dos mecanismos de solução de controvérsias estabelecidos no Tratado de Marrakesh. Trata-se de uma situação onde o reconhecimento da jurisdição é prévio, e a decisão, uma vez cumprido o rito descrito no quadro a seguir, sem recurso. Portanto, estamos diante de uma verdadeira e obrigatória jurisdição internacional.

Ao dotar-se de um Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), também conhecido como *panel*, a OMC procura conciliar a busca da justiça com a celeridade. Assim, todo o processo, aí compreendida uma possível fase de apelação, não deve ultrapassar o período de doze meses.

Uma vez identificado o litígio, a OMC constitui um Grupo Especial (GE) integrado por especialistas independentes que trabalharão de maneira confidencial. Procura-se conceder ao GE as condições de imparcialidade, independência e discernimento indispensáveis a todo e qualquer juiz.

Quadro XVII

ITINERÁRIO DO PROCESSO DE SOLUÇÃO DE LITIGIOS NA OMC [\[137\]](#)

[\[138\]](#)

Prazo ¹⁴⁷	Interveniente	Conteúdo da intervenção
10 dias	Partes	<ul style="list-style-type: none"> Solicitação de consulta
30 dias	Partes	<ul style="list-style-type: none"> Início das consultas
60 dias	Órgão de Solução de Controvérsias (OSC)	<ul style="list-style-type: none"> Por solicitação da(s) Parte(s), o OSC constitui um Grupo Especial definindo mandato e composição
9 a 16 semanas	Grupo Especial	<ul style="list-style-type: none"> As Partes expõem por escrito suas posições

		<p>iniciais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniões do Grupo Especial com as Partes e terceiros interessados • O Grupo Especial redige um Informe Descritivo e o comunica às Partes
14 dias	Partes	<ul style="list-style-type: none"> • Alegações apresentadas por escrito pelas Partes
20 dias	Partes	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade para as Partes reagirem por escrito ao Informe Descritivo
14 a 28 dias	Grupo Especial	<ul style="list-style-type: none"> • Redação e entrega às Partes de um Informe Provisório com os resultados da investigação e conclusão
7 dias	Partes	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de solicitação pelas Partes de reexame de aspectos contidos no Informe Provisório
14 dias	Grupo Consultivo	<ul style="list-style-type: none"> • Exame das alegações das Partes e possibilidade de reunião suplementar
14 dias	Grupo Especial	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusão e redação do Informe Final
21 dias	Conselho Geral	<ul style="list-style-type: none"> • Circulação do Informe Final a todos os Estados-Membros da OMC
Possibilidade de intervenção do Órgão de Apelação		
7 dias	Partes	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilidade de revisão pelo Órgão de Apelação
60 a 90 dias	Órgão de Apelação	<ul style="list-style-type: none"> • Decisão sobre o Informe Definitivo do Órgão de Apelação
Execução da sentença		
30 dias	Órgão de Solução de Controvérsias	<ul style="list-style-type: none"> • Definição do cronograma para o cumprimento das recomendações e resoluções (tal cronograma pode ser definido através de acordo entre as Partes ou fixado por laudo arbitral sem ultrapassar 90 dias)
15 a 18 meses	Idem	<ul style="list-style-type: none"> • Definição dos instrumentos de supervisão para assegurar o cumprimento das recomendações e resoluções • Em caso de não cumprimento das recomendações e resoluções, o OSC pode autorizar, como medida cautelar, a suspensão de concessões tarifárias ou/e o pagamento de indenizações.

90 dias	OSC e Partes	<ul style="list-style-type: none"> • O montante de indenizações ou/e a suspensão de concessões tarifárias podem ser definidos pelas Partes ou submetido a arbitragem
Indefinido	OSC	<ul style="list-style-type: none"> • O litígio é mantido na ordem do dia do OSC até o cumprimento pleno da sentença

O OSC institucionaliza os procedimentos que surgiram com o GATT, reforçando seu caráter jurisdicional. Trata-se de procedimento marcado pelo contraditório e, quando aprovadas pelo conjunto dos Estados representados no OSC, suas conclusões são obrigatórias. Portanto, a designação de jurisdicional pode ser inadequada. Contudo, como o procedimento de adoção é, em realidade, automático, a menos que se manifeste um consenso contrário, estamos em presença da progressiva transformação do mecanismo em um sistema jurisdicional de duplo nível.

A questão fundamental que se coloca para as futuras negociações vincula-se a eventual possibilidade que elas sejam franqueadas a pessoas privadas (empresas e organizações não governamentais), eventualidade descartada até o momento pelos Estados. Todavia, a influência destas pessoas é sensível, pois elas conseguem, na prática, aconselhar e orientar as delegações governamentais. Além disso, certos grupos especiais autorizam a entrega de documentos informativos na qualidade de *amicus curiae* ("amigos da Corte").

Na condição de principais potências comerciais, os países-membros da União Europeia, os Estados Unidos e o Japão utilizam com maior frequência o OSC da OMC. Desde sua implantação o OSC já arbitrou aproximadamente cento e vinte litígios. Os países pobres podem associar-se como terceiro interessado em conflitos que opõem dois países desenvolvidos. Além dessa possibilidade, quando não

dispõem de competência técnica para defender seus pontos de vista, os países pobres podem recorrer ao próprio OSC que lhes auxiliará.

Antes do surgimento do OSC, a regulação do comércio internacional apresentava-se com uma fórmula estritamente política em seu enunciado (acordo internacional entre Estados soberanos) bem como em sua aplicação (diplomacia). Com o OSC, esta regulação adquire uma forma jurídica em seu enunciado (julgamento) e em sua aplicação (sanção). Portanto, este modelo jurídico de solução de controvérsias prevê igualdade de tratamento entre as Partes. Isso significa dizer que, pela primeira vez na História do comércio internacional, surgem princípios de justiça aplicados indiscriminadamente a todos os envolvidos nos processos.

A progressiva redução dos entraves tarifários e não tarifários tem contribuído para um sensível incremento do comércio mundial. Além disso, verifica-se que o aumento do comércio partir em 1950 se descola do aumento da produção mundial, senso sensivelmente superior a esta.

Todavia, o aumento do comércio mundial ocorre de maneira duplamente desequilibrada. Uma primeira distorção acontece na medida em que os Estados-Membros contribuem com pesos absolutamente distintos na composição dos índices. Embora os Estados em desenvolvimento tenham alcançado, em fins de 2004, 30% do comércio total – participação sem precedentes – o fato é que estas economias prosseguem a desempenhar um papel secundário e no caso dos países menos avançados, as trocas comerciais não reverte o crônico subdesenvolvimento.

A segunda distorção é decorrente do desempenho diferenciado no comércio internacional dos setores industrial, extrativo e agrícola. O setor terciário, isto é, das exportações dos países desenvolvidos e de alguns

emergentes, é muito superior ao dos demais setores de atividades.

Além das Rodadas de negociação, o GATT coloca à disposição das Partes Contratantes a assinatura de acordos e códigos com o objetivo de regulamentar o livre comércio. Eis os principais: *código sobre subvenções e direitos compensatórios; código de valoração aduaneira; acordo sobre compras do setor público; código de normas; acordo sobre carne bovina; acordos sobre produtos lácteos; acordo sobre o comércio de aviões civis; código antidumping e acordo multifibras.*

A Rodada Uruguai foi, em razão dos temas abordados e dos percalços enfrentados na tentativa de aproximar posições a que apresentou as maiores dificuldades de concretização. Além da diminuição de mais de um terço das tarifas médias de proteção de todos os produtos, inclusive agrícolas, até o ano 2000, a Rodada Uruguai inclui novos temas na mesa de negociações. Os países industrializados, em particular os Estados Unidos, conseguiram colocar na pauta a liberalização do setor terciário. Portanto, os serviços de instituições financeiras, transportes, investimentos, seguros e propriedade intelectual, que são dominados de forma quase absoluta pelos países industrializados, foram incluídos na pauta da Rodada.

Países em via de desenvolvimento que alcançaram um patamar médio e possuem grandes mercados internos, tais como o Brasil e a Índia, opõem-se à liberalização dos serviços. Uma razão suplementar desta posição decorre do fato que os Estados Unidos continuam concedendo importantes subvenções a determinados setores de sua economia.

Apesar de todas estas dificuldades, a Rodada Uruguai pôde ser encerrada com o Acordo de Marrakesh em 1994. A partir daquele momento, desapareceu o GATT, após meio século de atividades, e surgiu como herdeira dos

compromissos assumidos a Organização Mundial de Comércio, que deverá vir a ser uma instituição especializada e autônoma das Nações Unidas.

A OMC enfrenta quatro questões fundamentais, que condicionam a sua consolidação como ordenadora do comércio internacional. Em primeiro lugar, não ficou claramente estabelecida a proibição de tomada de medidas de represálias de forma unilateral. Portanto, os países poderão tomar iniciativas sem submeter-se ao sistema de solução de controvérsias da OMC, quando se sentirem prejudicados pela política comercial de outro. Esta é uma prática corrente dos Estados Unidos que deverá prosseguir.

Em segundo lugar, os países menos desenvolvidos continuam a reclamar um tratamento diferenciado, tanto no que diz respeito às tarifas que deverão proteger seu mercado quanto ao acesso aos mercados dos países desenvolvidos. Nestas condições prevê-se que a OMC não conseguirá colocar em prática nos próximos anos a universalização de suas regras básicas.

Em terceiro lugar, apesar da liberalização comercial, o desemprego, tanto nos países industrializados quanto nos PVD, continua em ascensão. Ao alcançar patamares somente verificados em períodos de grave recessão da economia mundial, transformando-se em fenômeno estrutural em vários países, o desemprego pode induzir os Estados-Membros a adotar medidas protecionistas.

Enfim, os processos de integração econômica, como, por exemplo, a União Europeia e o MERCOSUL, que são constituídos sobre a base de uma discriminação tarifária com relação aos terceiros países, continuam a provocar dificuldades para uma liberalização tarifária ampla e sem restrições.

Os objetivos da OMC, definidos no seu Acordo Constitutivo, reiteram os do GATT, ou seja, incrementar a produção, e do comércio de bens e serviços, trabalhar para

assegurar o pleno emprego e aumentar os níveis de vida das populações dos países-membros. Além disso, a OMC segue os passos do BIRD e do FMI ao reiterar o apoio ao desenvolvimento sustentável e o respeito ao meio ambiente.

A estrutura institucional da OMC difere do Acordo anterior e aproxima-se do perfil tradicional das organizações especializadas. Assim, a *Conferência Ministerial* tornou-se o órgão máximo, onde todos os Estados-Membros têm assento. Ela se reúne a cada dois anos e sua responsabilidade consiste em coordenar os seguintes Comitês: de comércio e desenvolvimento, de restrições ao comércio motivadas por problemas na balança de pagamentos e o de assuntos orçamentários, financeiros e administrativos. Todos os países-membros que desejarem poderão integrar estes Comitês.

Abaixo da Conferência Ministerial, encontramos o *Conselho Geral*. Ao prever que qualquer país integrante da OMC pode fazer parte do Conselho, a OMC parece indicar uma duplicidade com a própria Conferência Ministerial. A diferença fundamental entre os dois órgãos prende-se a dois elementos: o Conselho é o órgão permanente podendo reunir-se a qualquer momento, e está, igualmente, encarregado de examinar as políticas comerciais e propor-se como órgão de solução de controvérsias. Finalmente, a OMC conta com uma Secretaria permanente, tendo à frente um Diretor-Geral designado pela Conferência Ministerial, dispendo de 716 funcionários - sendo somente quatro de nacionalidade brasileira - e dispendo de um orçamento anual de cem milhões de dólares.

O processo decisório da OMC obedece, num primeiro momento, à forma consensual. Portanto, afasta-se de pronto a ponderação dos votos, como nos casos do BIRD e FMI. Todavia, caso o consenso não possa ser aplicado, as decisões serão tomadas através de uma maioria simples,

exceto no que diz respeito à interpretação do Acordo da OMC e dos acordos multilaterais de comércio, quando se aplica a regra dos três quartos.

A Rodada do Milênio, inaugurada em Doha em novembro de 2001, estava fadada ao sucesso. O local eleito para o encontro afastou qualquer possibilidade de ouvir-se o barulho das ruas. Para não repetir o fracasso de Seattle, houve esmero nas reuniões preparatórias. O fato de ser a primeira grande conferência internacional posterior aos atentados de 11 de setembro 2001 trouxe uma pressão adicional a clamar por otimismo.

Entre os resultados, o mais concreto foi o ingresso da China na OMC: 1,3 bilhão de pessoas, o que consomem e o que produzem, deverão estar sob as regras da OMC. A partir de Doha, a OMC torna-se uma organização verdadeiramente universal. A China recolhe importante vitória diplomática, pois o ingresso simultâneo de Taiwan faz-se como território chinês, e não como Estado independente.

Quanto a tudo mais que foi anunciado, trata-se apenas de um sinal verde, da abertura de um imenso leque de possibilidades cujos resultados são imprevisíveis. Note-se que a ampliação de temas de discussão não é necessariamente um fator positivo. Assim, se pode mencionar a possibilidade de definição de uma moldura jurídica para os investimentos estrangeiros. Parece ser desejável o estabelecimento de regras consensuais. Contudo, parece evidente que se tais regras não podem ser criadas no âmbito da OCDE, como pretendia o Acordo Multilateral sobre Investimentos (AMI), é questionável, igualmente, que a OMC seria a instância correta para tratá-la. Face às gigantescas repercussões de um futuro acordo, uma Conferência extraordinária das Nações Unidas parece ser foro bem mais adequado ao debate.

O risco no âmbito da OMC é imenso: as questões sociais e ambientais continuaram, em Doha, sendo marginais e

secundárias. Mas com o seu sistema de solução de controvérsias quase-jurisdicional, a OMC detém poder de sanção. O resultado é que se pode dotar de um grau de coerção acordos que resultam de uma só abordagem: a do livre comércio.

Por outro lado, a concessão Europeia ou norte-americana de aceitar discutir o protecionismo deve ser vista com cautela. Os negociadores de uma conferência desse tipo retornam aos seus respectivos países com uma tripla preocupação: fazer com que a opinião pública aceite as concessões que fizeram em nome do Estado, identificar mecanismos que possibilitem cobrar o cumprimento das concessões feitas pelos demais Estados, e buscar fórmulas que permitam o não cumprimento de suas próprias concessões.

Assim, adquire transcendental importância a análise dos textos firmados. Devendo contemplar as expectativas de todos, inclusive as dos mais fracos, o consenso carrega consigo a ambiguidade e a contradição. Não deve surpreender a ninguém que o texto aceitável deva ser o mais dúbio, e não o melhor. As decisões de Doha são balizas que cada Estado vai interpretar de forma distinta, obviamente em benefício próprio, o que já transparece nas declarações dos governantes que anunciam os resultados de Doha de forma bastante distinta.

Um dos pontos importantes de Doha aponta para a possibilidade de vincular, na área da saúde, a quebra de patentes à urgência para enfrentar problemas de acesso a medicamentos. Foi obtida declaração de natureza política de grande importância que não foi confirmada posteriormente, pois em dezembro de 2002 os Estados Unidos opuseram-se à sua aprovação. Todavia, em 2005 foi anunciado um prolongamento até 2013 da isenção das regras de propriedade intelectual para os países pobres.

Uma vez mais foi vetada a utilização do princípio da precaução. Tal postulado permitiria sustar o comércio de produtos quando estes apresentam riscos, ainda não confirmados pela ciência, à saúde da população. A doença da vaca louca e as incertezas da biotecnologia foram descartadas como sendo simples entraves protecionistas, quando na verdade apontam verdadeiros dilemas para a saúde de todos.

Enfim, a Conferência de Doha restabeleceu certa normalidade às relações internacionais, retomando a pauta do comércio que estava ofuscada pela questão da segurança e do combate ao terrorismo. Mas não há vitória, exceto pela ausência de derrota. Ainda mais árduas disputas se anunciam. Para que a OMC não seja obrigada a refugiar-se no deserto, é imprescindível que o comércio internacional transforme-se numa alavanca do desenvolvimento e da redução das desigualdades sociais e, portanto, que a liberalização não se faça a qualquer preço.

Após a assunção de Donald Trump na Casa Branca, multiplicaram-se os ataques sistemáticos ao multilateralismo e muito especialmente as supostas vantagens chinesas nas trocas internacionais. Além de todas as dificuldades inerentes às negociações para a liberalização comercial, a OMC deve enfrentar o bloqueio de suas atividades - especialmente o órgão de solução de litígios - em razão da oposição americana.

Em maio de 2020 o Diretor-Geral da OMC, o brasileiro Roberto Azevedo anuncia, em plena crise provocada pela COVID 19, que não cumprirá o mandato. Ele abandona a OMC em 31 de agosto abrindo uma luta feroz por sua sucessão.

Promessa de novos tempos nas relações comerciais internacionais, a OMC mais se parece a um barco bêbado.

5.5. ESTRUTURA DA COOPERAÇÃO SOCIAL

5.5.1. Organização Internacional do Trabalho (OIT)

A necessidade de estabelecer regras de proteção ao trabalho surgiu desde a revolução industrial. No início do século XIX, Robert Owen, reformador social britânico, redige alguns pontos tentando remediar as trágicas condições de trabalho e higiene da maioria das manufaturas e minas Europeias. Os governos não levam em consideração estes apelos, pois estão preocupados com a concorrência externa. Com efeito, uma melhoria nas condições de trabalho provocaria um encarecimento dos custos de produção e conseqüentemente, uma diminuição da capacidade de concorrência dos produtos nacionais.

Logo se percebe que somente um esforço internacional poderia ser aceitável. Quase meio século mais tarde, em 1890, o Conselho Federal da Suíça propõe a organização de uma conferência internacional. Esta será realizada em Berlim com a presença de representantes governamentais de 12 Estados europeus e de técnicos, industriais e operários. Nasce, neste momento, o princípio mais original e surpreendente dos organismos internacionais, qual seja, o tripartite que vingará na futura OIT. Nenhuma decisão impositiva será tomada. A conferência alinha um certo número de questões que deverão ser equacionadas pelos legisladores nacionais, tais como: condições de trabalho das mulheres, adolescentes e crianças; trabalho nas minas e descanso semanal.

Ao longo do século XIX a luta contra a escravatura serve de pano de fundo aos movimentos sociais. Este combate está na origem da legislação internacional do trabalho baseada no princípio que “o trabalho não é uma mercadoria”.

Os movimentos sindicais, chamados de associativos, tentam organizar-se no continente europeu. Em 1897, duas reuniões internacionais são realizadas: Zurique e Bruxelas. Há uma terceira reunião, no ano de 1900, em Paris, onde é criada a *Associação internacional para a proteção legal dos trabalhadores*. Outras conferências sindicais surgem no início do século. Todavia, o início da Primeira Guerra Mundial, em 1914, interrompe o processo.

Ao Tratado de Versalhes, que coloca um ponto final na Primeira Guerra Mundial, foi anexado tanto o Pacto da Liga das Nações quanto o projeto de criação de uma instituição permanente voltada às questões laborais. Ainda no ano de 1919, reúne-se, em Washington, a primeira conferência da Organização Internacional do Trabalho. Portanto a OIT é a primeira organização especializada de caráter universal.

Os custos de funcionamento da OIT foram incluídos no orçamento geral da Liga das Nações e, por conseguinte, existe um vínculo direto e imediato entre os dois organismos. Todos os países que assinam o Pacto tornam-se membros da OIT. Além disso, o fato de deixar a Liga, como no caso do Brasil em 1926, não impede que o país continue a participar dos trabalhos da OIT. Inclusive os Estados Unidos, que nunca fizeram parte da Liga das Nações, ingressaram em 1934 na OIT.

Durante os vinte anos do período entre as duas guerras mundiais, esta organização consegue redigir mais de cinquenta convenções. ^[139] Além disso, seus funcionários realizaram inúmeras missões de inspeção nos países-membros. Assim, o seu Secretário-Geral, Albert Thomas, faz uma visita na América do Sul em 1925 e constata, por exemplo, que o Brasil é o país da região mais “atrasado do ponto de vista social e político”. ^[140]

Em 1944, a OIT reúne a 26ª Conferência na Filadélfia (EUA) e prepara o pós-guerra. A Declaração de Filadélfia

coloca de forma clara os propósitos e princípios que deverão guiar a nova fase da organização. Eis os mais importantes:

a) o trabalho não deve ser tratado como uma mercadoria.

b) a liberdade de expressão e de associação constitui condição indispensável para o progresso.

c) a pobreza, onde quer que esteja, representa uma ameaça para a prosperidade de todos.

d) a luta contra as necessidades deve ser feita com o máximo de energia no seio de cada Nação através de um contínuo e concertado esforço internacional onde os representantes dos trabalhadores e os empregadores, cooperando em pé de igualdade com os Governos, participem de discussões livres e de decisões de caráter democrático com o objetivo de promover o bem comum.

e) todos os seres humanos, de qualquer raça, religião ou sexo, têm o direito de conseguir o seu progresso material e seu desenvolvimento espiritual em liberdade, dignidade, em segurança econômica e comum igualdade de chances.

Para poder alcançar estes objetivos genéricos, a Declaração de Filadélfia lista pressupostos básicos de sua atuação trabalhista. Esta deve buscar o pleno emprego, o aumento do nível de vida, a formação profissional dos trabalhadores, a remuneração digna com o estabelecimento de um piso salarial mínimo, a possibilidade de negociar coletivamente os contratos de trabalho, a extensão da seguridade social e previdenciária, a participação de empregados e empregadores na elaboração e execução de medidas socioeconômicas, a proteção da infância e da maternidade e um adequado sistema de saúde.

Como outras instituições internacionais especializadas, a OIT possui uma estrutura organizacional em três níveis: um pleno com a Assembleia ou Conferência Geral; um Conselho de Administração e um apoio fundamental de um

secretariado permanente chamado Escritório Internacional do Trabalho (BIT) ^[141] sediado em Genebra.

Na Conferência plena, os 187 Estados integrantes da OIT se reúnem anualmente. Cada país-membro é representado por quatro delegados; dois representam o Estado, um representa os trabalhadores e um representa os empregadores. Trata-se de um fórum internacional onde é debatida a política social mundial. A agenda da conferência prevê a apresentação de um relatório elaborado pelo Conselho de Administração sobre a evolução da aplicação das decisões adotadas na Conferência do ano anterior.

Cada delegação faz um relato sobre as situações sociais e laborais em seu país. Ora, com o sistema de representação nacional tripartite é comum que as percepções sobre as questões abordadas sejam expressas de forma diferenciada no seio de cada delegação nacional. Além disso, a OIT é permanentemente confrontada com a possível falta de representatividade de membros patronais ou sindicais. Os casos dos países socialistas, onde o Estado detém os meios de produção, e a organização sindical depende igualmente do Estado, encontramos uma convergência absoluta de interesses entre todos delegados. Os problemas de legitimidade representativa aparecem então de maneira flagrante.

O trabalho da Conferência é essencialmente *normativo* e de *controle*. As normas emitidas pela Conferência possuem duas formas: as *convenções* e as *recomendações*. As convenções são instrumentos jurídicos adotados pela maioria de dois terços na Conferência e colocados à disposição dos países-membros. Este processo pode estender-se por doze ou dezoito meses. Os Estados submetem, geralmente ao Parlamento, o texto da Convenção para discussão e aprovação. A novidade deste itinerário consiste na obrigatoriedade, imposta aos Estados, de colocar em discussão o texto das convenções. Uma das

consequências mais importantes desta obrigatoriedade é tornar públicos os documentos, levando o país a tomar posição sobre questões que certamente ele não faria por sua própria iniciativa. Além disso, os Estados são obrigados a definir a via que escolherão para internalizar as normas, ou seja, administrativamente ou através do Parlamento.

As normas adotadas a partir das convenções de 1919 foram revistas à medida que as condições objetivas do mundo do trabalho foram mudando. Uma Convenção sobre um tema pode vir a ser modificada pelas conferências posteriores. Contudo, mesmo reconhecendo que as condições objetivas nas quais se encontram os trabalhadores no mundo são bastante diferenciadas, as Convenções não operam exceções. Por conseguinte, a forma, o conteúdo, a operacionalização e o controle são idênticos para todos os destinatários. Este procedimento impede a adoção de convenções que poderiam vir a conter uma diferenciação normativa segundo a realidade a qual ela se destina. Descarta-se assim o risco da aprovação de *sub-normas para sub-homens* .

Ao contrário das convenções, as recomendações não possuem capacidade e efeito capazes de vincular os destinatários. Ou seja, o seu cumprimento não é obrigatório para os Estados-Membros. Elas manifestam um desejo, um aconselhamento, um dever ser e jamais uma imposição jurídica. Sua adoção depende do grau de vontade dos Estados. Todavia, o fato de negociá-las, as redigir e divulgá-las cria um ambiente favorável ao encaminhamento de soluções aos problemas que elas pretendem enfrentar.

O Conselho de Administração da OIT reúne cinquenta e seis membros, sendo vinte e oito representantes dos Estados, quatorze dos empregadores e quatorze dos empregados. Entre os delegados estatais, dez são designados pelos países industrializados mais importantes e os outros eleitos em um rodízio, levando em consideração a

repartição geográfica, o nível de desenvolvimento socioeconômico e variedade cultural e idiomática. O mandato dos representantes é de três anos.

O Conselho atua como o executivo da Conferência e entre suas funções mais importantes encontra-se a nomeação do Diretor-Geral e o controle das atividades do conjunto da organização e do BIT. Dotado de um papel administrativo, de apoio técnico e organizado por departamentos, o BIT persegue os seguintes objetivos:

- a) Preparar os textos das convenções e recomendações.
- b) Divulgar as informações sobre o mundo do trabalho através de relatórios e publicações periódicas.
- c) Preparar tecnicamente a ordem do dia das conferências.
- d) Prestar assistência legislativa, quando solicitada, aos países-membros.
- e) Velar pela execução e aplicação das convenções firmadas pelos países-membros.

O quadro transcrito a seguir identifica os principais temas abordados pelas convenções da OIT:

Quadro XVIII
CONTEÚDO DAS CONVENÇÕES DA OIT

Direitos humanos fundamentais	Liberdades sindical. Trabalho forçado. Igualdade de tratamento e de oportunidade
Emprego	Política de emprego. Serviço de emprego temporário. Empregos de deficientes. Segurança
Administração do trabalho	Inspeção do trabalho. Estatísticas. Consultas tripartites
Relações de trabalho	Negociação e contrato coletivo
Condições	Salários, jornada de trabalho

d e t r a b a l h o	ho, trabalho noturno, repouso semanal, remuneração de férias, segurança e higiene do trabalho, proteção setorial e contrariscos específicos.
S e g u r i d a d e s o c i a l	Assistência médica e cobertura financeira das doenças. Assistência aos idosos, inválidos e assistência nos casos de acidentes de trabalho e doenças profissionais. Seguro-desemprego.
T r a b a l h o f e m i n i n o e i n f a n t i l	Maternidade. Idade mínima. Trabalho noturno e subterrâneo.
C a t e g o r i a s e s p e c i a i s d e t r a b a l h a d o r e s	Marítimos, portuários Arrendatários e parceiros

Fonte: Quadro elaborado pelo Autor.

A obrigatoriedade imposta aos Estados de submeter o texto das convenções aos seus Parlamentos não implica uma automática ratificação. Os Estados podem negar-se a fazê-lo. No entanto, os textos poderão servir de orientação para ações governamentais. Do ponto de vista do Direito Internacional, portanto, as normas oriundas da OIT não devem ser assimiladas a uma legislação internacional, pois dependem de um ato de concordância por parte dos Estados.

Após a ratificação, todavia, os textos devem ser aplicados. O controle exercido pela OIT se manifesta, num primeiro momento, pelas visitas de técnicos e pela elaboração de relatórios. O teor destes é, em primeiro lugar, comunicado ao Estado interessado. Somente em casos

excepcionais, quando há clara má-fé por parte dos Estados, o resultado das inspeções é levado à discussão da Conferência.

O controle pode ser exercido igualmente de maneira permanente quando há denúncias de não respeito aos dispositivos contidos nas convenções. Um interessante exemplo surgiu em dezembro de 2007 quando o Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul - Sindicato dos Trabalhadores em Educação (CPERS-SINDICATO) protocolou junto à representação da OIT no Brasil uma queixa contra a Secretaria Estadual de Educação (SEC) daquele Estado da federação. Ocorre que segundo o CPERS, o governo gaúcho infringe a Convenção n. 87, ^[142] que garante a liberdade sindical como direito social fundamental, na medida em que restringe e proíbe a participação de professores em atividades sindicais ameaçando-os, inclusive de punição. A denúncia será analisada pelo Comitê de Liberdade Sindical (CLS) da OIT em uma de suas três reuniões anuais que ocorrem em Genebra.

Em princípio a decisão do CLS será comunicada às Partes - no caso ao CPERS-SINDICATO e ao Governo brasileiro, pois o gaúcho não possui personalidade jurídica internacional - e não será divulgado à imprensa. Todavia é de se supor que há casos como este em que uma das Partes tem interesse em comunicar o resultado à opinião pública e não há nenhum impedimento legal para que venha a fazê-lo.

Finalmente, deve-se salientar que a forma mais adequada encontrada pela OIT, com vistas a melhorar as condições sociais e laborais no mundo, consiste no trabalho técnico e na progressiva tomada de consciência para a defesa da dignidade do trabalhador.

5.5.2. Organização das Nações Unidas para a Educação,

Ciência e Cultura (UNESCO)

A primeira tentativa de criar uma estrutura internacional dedicada às questões educacionais foi feita, em 1913, pelo governo da Holanda. A guerra, no entanto, impediu sua concretização. Após 1919, criou-se, no âmbito da Liga das Nações, uma Comissão de Cooperação Intelectual e, em 1942, foi redigido um projeto de estatuto para a cooperação intelectual e científica.

Em 1945 surgiu a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), resultado da conferência de Londres dos ministros da Educação de quarenta e quatro Estados. Sediada em Paris, ela apresenta a tradicional estrutura institucional de outros organismos internacionais: uma Conferência geral (detentora da Personalidade Jurídica da instituição), um Conselho Executivo e uma Secretaria.

Em seu primeiro artigo, a convenção que cria a UNESCO define os seus objetivos. Trata-se de “contribuir para a paz através da educação, ciência e cultura”, fazendo com que uma estreita colaboração internacional venha a fazer respeitar “a justiça, a lei, os direitos humanos e as liberdades fundamentais” sem distinção de raça, sexo ou idioma.

A Conferência geral reúne 193 Estados-Membros integrantes das Nações Unidas e onze membros associados outros cuja solicitação de ingresso tenha sido aprovada por dois terços da Conferência. A Conferência geral tem como finalidade essencial aprovar convenções e recomendações, seguindo os passos da OIT. Além deste encargo, a Conferência define as linhas gerais da orientação política da Organização, aprova o orçamento e analisa os relatórios dos países membros.

O Conselho executivo reúne cinquenta e um membros eleitos por quatro anos, segundo critérios de repartição

geográfica e cultural. A convenção original da UNESCO determinava que os membros do Conselho fossem representantes do conjunto da Conferência, e não de seus respectivos governos. Portanto, o Conselho detinha clara autonomia, e a UNESCO deixaria de ser uma organização estritamente intergovernamental. Contudo, em 1973, os Estados Unidos opuseram-se ao estatuto e forçaram sua modificação. Desde então, o Conselho afastou personalidades independentes e colocou-se nitidamente a serviço exclusivo das políticas dos Estados-Membros.

À frente do Secretariado da UNESCO, encontramos um Diretor-Geral, eleito pela Conferência, para um mandato de seis anos, renovável. Ele dirige escritórios, departamentos e programas que subsidiam a Conferência e o Conselho.

As ações básicas da UNESCO buscam eliminar o analfabetismo, desenvolver o ensino básico e melhorar os manuais escolares. No plano científico, a UNESCO organiza colóquios, publica livros e revistas e tenta estar presente nos debates sobre os rumos da ciência. Desde 1960, a UNESCO trabalha na preservação e restauração de sítios de valor cultural e histórico.

Acusada de adotar uma política “enviesada contra Israel”, de postergar a reforma institucional e aumentar de maneira inconsiderada seu endividamento, os Estados Unidos decidiram, em outubro de 2017, apartarem-se da UNESCO. Prossegue, portanto, a confrontação histórica com Washington.

5.5.3. Organização Mundial da Saúde (OMS)

A necessidade de um trabalho no campo sanitário, que fosse além das fronteiras das comunidades, surgiu antes mesmo da afirmação da noção de Estado. A luta contra as epidemias, sobretudo nas comunidades que viviam em torno ao Mediterrâneo, inicia-se no século XIV e se

desenvolve ao longo do tempo. Assim surgiu a prática da quarentena nas cidades portuárias. A modernização dos transportes – a ferrovia e o barco a vapor – torna premente a questão sanitária, pois acelera a transmissão das epidemias, sobretudo a cólera.

As dificuldades para operacionalizar medidas adotadas no espaço nacional obrigam os Estados a buscar uma coordenação internacional. Luís Napoleão Bonaparte reúne na cidade de Paris, em 1851, a primeira conferência sanitária internacional. Novas conferências sucederão à de Paris, orientadas constantemente por uma filosofia sanitaria defensiva. Desta nasce a obrigatoriedade em comunicar aos demais países o surgimento de epidemia, a generalização da quarentena e os cuidados impostos quando ocorrem migrações massivas e temporárias, como, por exemplo, a peregrinação à Meca.

Em 1907, é criado, em Roma, o *Escritório internacional de higiene pública (EIHP)*. Integrado por cinquenta e cinco Estados, trata-se da primeira instituição internacional na área da saúde. Além da elaboração de documentos convencionais e da divulgação de informações, o EIHP realiza pesquisas e estudos. O surgimento da Liga das Nações ocasiona uma maior institucionalização e permanência deste trabalho pioneiro. Inclusive, segundo o artigo 23 do Pacto, os Estados-Membros são convidados a “tomar medidas de ordem internacional para prevenir e combater as doenças”. Pela primeira vez é enfatizada a necessidade de adoção de medidas preventivas no plano internacional.

Contudo, será após a Segunda Guerra Mundial que surgirá a Organização Mundial da Saúde (OMS). Proposta pela Conferência de São Francisco, ela é formalizada, em Nova Iorque, no dia 22 de julho de 1946. Sua sede está em Genebra, e ela conta com duas categorias de membros: os Estados integrantes das Nações Unidas e os territórios

desprovidos de autonomia. O objetivo, definido no primeiro artigo de seu ato constitutivo, apregoa que a finalidade principal da OMS é lutar para que todos os povos alcancem o mais alto grau possível de saúde. As funções da OMS abarcam os principais aspectos da saúde e higiene pública. Eis alguns exemplos:

- a) Auxiliar os Estados-Membros na área de saúde;
- b) Coordenar e dirigir as questões sanitárias internacionais;
- c) Elaborar estudos e divulgar os resultados do combate às epidemias;
- d) Lutar para melhorias no saneamento básico, nutrição, habitação e higiene;
- e) Estabelecer normas para unificar os diagnósticos na área de saúde;
- f) Desenvolver normas internacionais para os produtos alimentícios, biológicos, farmacêuticos e similares.

A OMS conta com a *Assembleia Mundial da Saúde*, formada por representantes dos 194 Estados-Membros que devem indicar seus delegados através de critérios técnicos e de competência. Suas funções são amplas. Além de traçar a política da organização, designa os membros do Conselho Executivo e elege o Diretor-Geral. Mas sua responsabilidade mais importante é aprovar convenções internacionais que são submetidas à apreciação dos países membros. Estes deverão, num prazo máximo de 18 meses, pronunciar-se sobre a aprovação destas convenções. Finalmente, a Assembleia reúne as tradicionais funções da organização, por força do artigo 21, quando ela se propõe a lutar contra as epidemias e estabelecer normas uniformes para os produtos biológicos.

A novidade institucional da OMS prende-se à composição do *Conselho Executivo* que, contrariamente a outras instituições, é formado por trinta e duas pessoas, com um mandato de três anos, das quais é exigida grande

competência profissional. Portanto, os membros indicados pelos Estados-Membros para integrar o Conselho não são representantes políticos ou diplomáticos, mas especialistas da área de saúde. Nestas condições, a pauta examinada pelo Conselho adquire um caráter essencialmente técnico. Finalmente, a *Secretaria*, comandada por um Diretor-Geral, é responsável pelas questões técnicas e administrativas, dispondo de 3.500 funcionários entre profissionais da saúde e pessoal de apoio.

A obra normativa da OMS, adotada pela maioria de dois terços dos membros da Assembleia, pode ser equiparada, do ponto de vista jurídico, ao trabalho da OIT. Com efeito, não se trata de um direito positivo, pois cada Estado-Membro a internaliza segundo suas regras constitucionais. Além disso, a Assembleia elabora recomendações que sugerem pauta e políticas a serem seguidas. Contudo, na área sanitária, considerada estritamente técnica, a Assembleia elabora, segundo o artigo 21, um regulamento sanitário internacional adotado pelos países-membros.

Outro elemento de fundamental importância na obra da OMS consiste na marcante descentralização de políticas e ações. Assim, a OMS dispõe de seis estruturas regionais: África (Brazaville), Ásia (Nova Deli), Europa (Copenhague), Mediterrâneo (Alexandria), Pacífico (Manilha). Nas Américas, a OMS funciona em coordenação com a Organização Pan-Americana de Saúde, localizada em Washington, que costuma ser chamada de *antena* da OMS, no jargão das organizações internacionais.

5.6. ESTRUTURA DA COOPERAÇÃO EM COMUNICAÇÕES

A facilidade de acesso a informações e imagens oriundas de regiões distantes do mundo, outrora misteriosas para os povos que não desfrutavam da contiguidade geográfica,

pode ser definida metaforicamente como uma “diminuição do mundo”. A própria globalização demonstra a proximidade que hoje se opera entre fronteiras que já foram intransponíveis ou simplesmente distantes.

Esta globalização deve muito aos significativos avanços nos sistemas de comunicações. Além de representar uma parte substantiva dos serviços internacionais, com enormes interesses econômicos e financeiros, as comunicações representam uma aproximação entre os homens e o estabelecimento de relações de cooperação. Certos aspectos das comunicações internacionais interessam a outras organizações especializadas, como a Organização Mundial do Comércio.

Contudo, quatro organismos internacionais foram criados especificamente para tratar desta importante área: União Postal Universal (UPU), União Internacional de Telecomunicações (UIT), Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) e a Organização Marítima Internacional (OMI).

5.6.1. União Postal Universal (UPU)

A necessidade de transmitir informações acompanha o gênero humano desde suas origens. Transmitida oralmente ou por sinais, as correspondências aceleram-se com o surgimento da escrita. Todavia, os serviços postais regulares, inclusive nos territórios nacionais, surgiram somente no século XIX. Sentiu-se de pronto a necessidade de fazer com que estes serviços pudessem transpor as fronteiras dos Estados.

A adoção de regras definidoras desde 1840 na Inglaterra, sobre quem deveria arcar com os custos do transporte das correspondências, assim como a generalização da utilização dos selos, populariza os serviços postais.

Na segunda metade do século XIX, a cooperação internacional nos serviços de transporte de correspondências resultou na assinatura de um tratado que criou, em 9 de outubro de 1874, a União Geral dos Correios (UGC), que constitui a segunda organização internacional da história. Cinco anos mais tarde, no Congresso de Paris, os países signatários transformaram a UGC na União Postal Universal (UPU). Desde 1948, esta organização é considerada uma instituição especializada das Nações Unidas e sua sede permanece em Berna (Suíça).

Uma das principais tarefas da UPU consiste em “assegurar a organização e o aperfeiçoamento dos serviços postais, favorecendo assim a colaboração internacional”. Ela responderá à solicitação dos Estados-Membros, oferecendo “na medida de suas possibilidades, uma assistência técnica postal” (art. 1º da Convenção de 1948). Para tornar factível este propósito, os territórios dos Estados-Membros foram considerados como sendo um único território para fins postais onde a liberdade de trânsito das correspondências é garantida.

Os Estados-Membros da UPU são todos aqueles que firmaram a Convenção de 1948, os integrantes das Nações Unidas ou qualquer outro Estado que deseja participar de suas atividades, cuja solicitação tenha sido aprovada por dois terços dos membros da organização.

Atualmente a UPU conta com 192 Estados-Membros, constituindo a maior rede de distribuição de correio do mundo. Há seis milhões de funcionários que exercem suas atividades em mais de 700.000 estabelecimentos postais encarregados da distribuição de 430 bilhões de cartas e pacotes enviados anualmente.

Até 1948, a UPU apresentava uma estrutura institucional simplificada. Por um lado, havia o Congresso postal que servia de Assembleia plena, dotada de poder de legislar. De outra parte, contava com um Escritório executivo. A partir

daquela data, criou-se uma série de órgãos dotando a UPU de uma estrutura institucional bastante complexa.

Foi mantido o órgão pleno, sob a nova denominação de *Congresso*, encarregado da revisão do ato constitutivo e dos acordos complementares. As suas reuniões ordinárias ocorrem a cada cinco anos. Criou-se um *Conselho Executivo* composto de quarenta membros com o objetivo de assegurar a continuidade administrativa entre as reuniões do Congresso. Seus membros são indicados obedecendo a critérios de repartição geográfica. Entre suas atribuições estão a aprovação do orçamento e a designação do Diretor-Geral da UPU.

O terceiro órgão é o *Conselho Consultivo de Estudos Postais*. Seus trinta e cinco membros são eleitos pelo Congresso com a tarefa de elaborar estudos, fazer sugestões, apoiar tecnicamente os Estados-Membros e formar recursos humanos, sobretudo nos países em desenvolvimento. Finalmente, o quarto órgão, denominado *Escritório internacional*, constitui a sede da organização. Encarregado de assessorar o Congresso e o Conselho Executivo, o Escritório serve, igualmente, como escritório de compensação para “a liquidação das contas de toda natureza referentes ao serviço postal internacional, entre as administrações postais que solicitem sua intervenção” (artigos 108, 110 e 111 do Regulamento Geral da UPU).

Após infrutíferas negociações em setembro de 2018 com o objetivo de reformar o sistema de cobrança de tarifas postais de 1969 considerado favorável a China, os Estados Unidos anunciaram sua retirada da UPU a partir de primeiro de janeiro de 2020. Com a eleição de Joe Biden à Casa Branca, esta medida contra o multilateralismo, adotada por Donald Trump, poderá ser revista.

5.6.2. União Internacional de Telecomunicações (UIT)

A descoberta da telegrafia elétrica, em meados do século passado, levou vários países europeus a criar embriões de organismos técnicos internacionais de caráter regional.

Em 1865, com a fundação da União Telegráfica Internacional, surge a primeira organização internacional da história da Humanidade. No início do século XX (Conferência de Berlim, 1906), é criada a União Radiotelegráfica Internacional. Estas duas instituições são agrupadas, em 1932, fazendo surgir a União Internacional de Telecomunicações. Em 1947, na Conferência de Atlantic City, foi aprovada a atual Convenção, e a UIT foi reconhecida como instituição especializada pelas Nações Unidas, através de texto que passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 1949. A sede da organização é Genebra.

Os objetivos da UIT, segundo seu ato constitutivo (art. 4º), são os seguintes:

a) manter e ampliar a cooperação internacional para a melhoria e a utilização racional de todo tipo de telecomunicação, assim como promover e proporcionar assistência técnica aos países em desenvolvimento;

b) favorecer o desenvolvimento dos meios técnicos e sua eficiente exploração com o objetivo de aumentar o rendimento dos serviços de telecomunicações, aumentando sua utilização pelo público;

c) harmonizar os esforços nacionais para a consecução destes objetivos.

Os meios utilizados pela UIT, com a finalidade de atingir os objetivos propostos, são os seguintes:

a) coordenar a distribuição das frequências radioelétricas, impossibilitando interferências prejudiciais entre as estações de radiocomunicação dos distintos países;

b) coordenar os esforços em favor do desenvolvimento harmônico dos meios de comunicação, especialmente os que utilizam técnicas espaciais;

c) fomentar a colaboração entre os Estados-Membros, com o objetivo de definir tarifas, que sejam compatíveis com um serviço de boa qualidade, dotado de autonomia financeira;

d) auxiliar a criação, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das instalações e redes de telecomunicações nos países em desenvolvimento;

e) redigir regulamentos, resoluções, recomendações e publicar estudos e informações sobre as telecomunicações.

Baseada no princípio da universalidade, a UIT estabelece idênticos critérios aos da UPU no que concerne o ingresso dos países na organização. Até 1947, a estrutura institucional da UIT foi bastante singela. A partir daquela data, sete órgãos são criados. Uma *Conferência dos plenipotenciários*, reunida a cada cinco anos, é o órgão máximo da organização, no qual todos os Estados são representados. Objetiva estabelecer o orçamento, as revisões do ato constitutivo e a eleição do Conselho de Administração e do Secretário da UIT.

As *Conferências administrativas* podem revisar os regulamentos e estudar as questões específicas das telecomunicações. O *Conselho de administração*, formado por quarenta e um membros tem como finalidade coordenar as atividades da UIT e exercer o controle financeiro. A *Secretaria Geral* atua de forma permanente sob a conduta de um Secretário e responde pela administração, inclusive financeira, da organização.

Finalmente, existem três tipos de *Comitês*: um de *coordenação* para auxiliar o Secretário-Geral, outro *Consultivo* que fornece pareceres sobre questões técnicas, e o *Comitê internacional de registro de frequências*, o mais importante, composto por cinco membros, que determina e registra as frequências dos diversos países. Outra tarefa fundamental deste comitê consiste na identificação das posições dos satélites estacionários, bem como suas

frequências. Os membros deste último Comitê não representam seu país de origem e são “verdadeiros agentes imparciais investidos de um mandato internacional”. [\[143\]](#)

Atualmente, a UIT conta com 193 Estados-Membros, 700 Membros de Setores interessados em seus serviços e 60 associações de alcance regional. A composição indica que a UIT se sustenta no princípio de cooperação entre o público e o privado, indispensável para o progresso de um setor em constante e rápida mutação.

5.6.3. Organização da Aviação Civil Internacional (OACI)

A natureza do transporte aéreo, com a utilização do espaço que cobre o território de vários Estados nacionais, exige a definição de regras baseadas no princípio da liberdade de locomoção para a aviação comercial. O extraordinário desenvolvimento tecnológico dos meios aéreos de locomoção, durante a Primeira Guerra Mundial, obrigou a Conferência de Versalhes, em 1919, a criar uma primeira instituição especializada, denominada União Aérea Internacional, para tratar das questões aeronáuticas.

Em 1928, foi firmada na cidade de Havana a Convenção pan-americana para a aviação. No ano seguinte, patrocinada pela Liga das Nações, a União conclui a Convenção de Varsóvia, ainda em vigor. Em 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou o acordo criando a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), negociado na Conferência de Chicago de dezembro de 1944. A sede da nova organização é Montreal (Canadá).

Segundo o art. 44 da Convenção de Chicago, os objetivos perseguidos pela OACI são os seguintes:

a) fomentar o desenvolvimento seguro e ordenado da aviação civil internacional;

b) difundir as técnicas de desenho e manejo de aeronaves para fins pacíficos;

c) estimular o desenvolvimento de aerovias, aeroportos e instalações e serviços de navegação aérea para a aviação civil internacional;

d) promover a segurança dos voos da navegação civil internacional;

e) fazer com que sejam respeitados os direitos dos Estados contratantes e que cada um tenha a oportunidade equitativa de explorar empresas de transporte aéreo internacional.

Tal como as duas instituições especializadas analisadas anteriormente, o desenvolvimento da OACI deve sustentar-se no princípio da universalidade. Contudo, a Convenção de Chicago foi bastante restritiva ao definir as regras de acesso à organização. Além dos Estados signatários, a Convenção admitia os Estados-Membros das Nações Unidas e os Estados que se mantiveram neutros durante a Segunda Guerra Mundial. Para os outros países que queiram aderir, particularmente as potências derrotadas na guerra, é necessária a aprovação por quatro quintos da Assembleia da OACI e o consentimento prévio dos Estados que foi vítima de invasão ou de ataque do Estado solicitante.

A estrutura institucional da OACI apresenta marcante simplicidade. O órgão principal, onde todos os Estados-Membros estão representados com direito a um voto, é a Assembleia. Responsável pela aprovação do orçamento e das recomendações, ela reúne-se a cada três anos. Suas decisões exigem a maioria absoluta, salvo os projetos de revisão da Convenção de Chicago, que exige uma maioria de dois terços.

O órgão executivo da OACI é o Conselho. Eleito pela Assembleia para um mandato de três anos, o Conselho é composto por representantes de trinta e três Estados. As prerrogativas do Conselho são amplas, pois ele detém

poderes de recomendação, de regulamentação e de arbitragem, segundo o art. 84 da Convenção.

A OACI dispõe de uma Comissão de navegação aérea, composta de quinze membros indicados pelo Conselho, com o objetivo de fazer recomendações para melhorar a navegação aérea civil internacional. Finalmente, a Secretaria dispõe de cinco Direções (navegação e transporte aéreo, assuntos jurídicos, assistência técnica e administrativa) e seis escritórios regionais: África Ocidental e Central, Europa, Ásia/Pacífico, África Oriental/Oriente Médio, América do Norte e América do Sul/Caribe.

5.6.4. Organização Marítima Internacional (OMI) [\[144\]](#)

O desenvolvimento das comunicações marítimas entre os Estados, decorrência natural do aumento das trocas comerciais, fez surgir a necessidade de regulamentar a circulação nos mares e oceanos. Acordos bilaterais foram firmados no decorrer do século XIX, como, por exemplo, o tratado franco-britânico, de 1863 o qual objetivava prevenir colisões entre barcos dos dois países. Certas iniciativas multilaterais foram igualmente tomadas no âmbito da Organização das Comunicações e Trânsito.

Em 1948, por iniciativa do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, foi adotado um texto constitutivo com o objetivo de criar a Organização Consultiva Marítima Intergovernamental (IMCO). Aberta à adesão dos Estados, ela começou a vigorar em 17 de março de 1958, sendo considerada uma instituição especializada das Nações Unidas. A sede da IMCO é Londres. Entre as várias emendas aprovadas, uma que foi adotada em 9 de novembro de 1977 modificou a denominação original da instituição. Nasce assim a atual Organização Marítima Internacional. [\[145\]](#)

Os países subdesenvolvidos sugeriam que a IMCO desempenhasse funções de natureza econômica e

comercial, o que viria de certa forma a sobrepor-se a outras instituições e acordos em preparação. Decidiu-se, em tão, que a IMCO exerceria funções essencialmente técnicas. Seus objetivos, definidos no artigo primeiro do ato constitutivo, são os seguintes:

- “a) Estabelecer um sistema de colaboração entre os Governos no que diz respeito à regulamentação e às práticas governamentais referente às questões técnicas de toda espécie que interessem à navegação comercial internacional, e impulsionar a adoção geral de normas o mais elevadas possível referentes à segurança marítima e à eficácia da navegação;
- b) Incentivar o abandono das medidas discriminatórias e das restrições julgadas não indispensáveis aplicadas pelos Governos à navegação comercial internacional, a fim de que os recursos dos serviços marítimos sejam postos à disposição do comércio mundial sem discriminações; a ajuda e o encorajamento dispensados por um governo à sua marinha mercante nacional para fins de desenvolvimento e de segurança, não constituem em si só uma discriminação à concorrência. Contanto que ajuda e incentivo não se sustentem em medidas que tenham por fim restringir a liberdade dos navios de outra nacionalidade de participarem do comércio internacional;
- c) Examinar as questões relativas às práticas restritivas desleais de empresas de navegação marítima;
- d) Examinar todas as questões relativas à navegação marítima que poderão ser levadas a seu conhecimento por qualquer órgão ou instituição especializada das Nações Unidas.

Os membros da OMI dividem-se entre associados e plenos. Os associados são os territórios ou grupo de

territórios que, segundo o artigo 72 do ato constitutivo, manifestam seu desejo de participar, sem direito de voto, da organização. Os Estados plenos são os membros das Nações Unidas que firmarem a Convenção, os não-membros das Nações Unidas que participaram da reunião de 1948 ou qualquer outro Estado que cumpra o rito de ingresso na organização.

A Organização Marítima Internacional dispõe de uma ampla estrutura institucional (sete órgãos), com características que fazem dela um organismo *sui generis*. A *Assembleia* é o plenário com poderes deliberativos. Reúnem-se a cada dois anos para aprovar o orçamento e eleger um Presidente e dois Vice-Presidentes. Suas decisões consistem em simples recomendações, e seu poder efetivo é simbólico.

O *Conselho* da OMI reúne trinta e dois membros. Sendo o órgão permanente, pode reunir-se a qualquer momento. A escolha de seus membros é baseada em critérios objetivos: oito representam os Estados que detêm os maiores interesses nos *serviços* marítimos internacionais; outros oito membros representam Estados que detêm os maiores interesses no *comércio* marítimo internacional; os outros dezesseis membros representam Estados que possuem grandes interesses no transporte marítimo e na navegação. A designação destes últimos deve obedecer a uma equilibrada representação geográfica.

O *Comitê de segurança marítima*, composto por representantes de todos os Estados-Membros, estabelece regras para a construção e equipamento naval, e prescrições sobre a própria navegação (transporte de cargas perigosas, salvamento, radiocomunicações).

Além destas instâncias, a OMI possui um Comitê jurídico, um Comitê encarregado do meio marinho, um Comitê de cooperação técnica e uma Secretaria.

O poder decisório na OMI encontra-se nas mãos dos países que possuem os maiores interesses nestas atividades, as chamadas potências marítimas. Neste sentido, a organização pode ser considerada como uma verdadeira prestadora de serviços aos associados mais poderosos. Além disso, tanto a filosofia do ato constitutivo quanto a prática da OMI é marcadamente liberal, buscando eliminar entraves à livre concorrência na navegação marítima internacional.

5.7. COOPERAÇÃO COM FINS ESPECÍFICOS

5.7.1. Organização Meteorológica Mundial (OMM)

Os Estados logo perceberam que as questões climáticas e meteorológicas não poderiam ser tratadas unicamente em âmbito nacional, sobretudo no que diz respeito à navegação oceânica. Por conseguinte, reuniu-se em Bruxelas, em 1852, a primeira conferência internacional sobre questões meteorológicas, na qual técnicos trocavam informações sobre as condições climáticas e atmosféricas recolhidas pela navegação marítima.

Em 1878, uma segunda reunião ocorreu em Utrecht (Holanda), com os diretores nacionais destes serviços, onde foi criada a Organização Meteorológica Internacional (OMI). Portanto, não se tratava ainda de uma instituição intergovernamental. Com o advento das Nações Unidas, a OMI encontra um ambiente propício para tornar-se uma efetiva instituição especializada internacional. Através de um texto aprovado na Conferência de Washington, em 1947, referendado pela Assembleia Geral da ONU em 1951, foi extinta a OMI e nasceu a Organização Meteorológica Mundial (OMM). Sua sede é Genebra.

Os objetivos da OMM, segundo o art. 2º de seu ato constitutivo, são os seguintes:

- “a) facilitar a cooperação mundial para criar redes de estações que efetuem observações meteorológicas ou outras observações geofísicas relacionadas com a meteorologia e favorecer a criação e a manutenção de centros encarregados de prestar serviços meteorológicos e outros serviços conexos;
- b) fomentar a criação e a manutenção de sistemas para o intercâmbio rápido de informações meteorológicas e conexas;
- c) fomentar a normalização das observações meteorológicas e assegurar a publicação uniforme destas observações e de suas estatísticas;
- d) intensificar a aplicação da meteorologia à aviação, à navegação marítima, aos problemas da água, agrícolas e outras atividades humanas;
- e) fomentar as atividades em hidrologia operacional e buscar uma estreita colaboração entre os serviços meteorológicos e hidrológicos.

Além dos Estados originários, dos membros das Nações Unidas e dos não membros, cuja solicitação de adesão foi aprovada por dois terços dos integrantes da organização, territórios dependentes ou quaisquer outros de estatuto similar que não disponham de soberania, podem aderir a OMM, caso sua demanda seja aprovada nas condições citadas anteriormente. Contando com somente 30 Estados em sua origem, a OMM reúne atualmente 185 Estados.

Ela dispõe de uma estrutura institucional simplificada marcada, em razão de seus objetivos, pela descentralização. Como órgão máximo da organização, encontramos o *Congresso meteorológico mundial*, onde todos os Estados-Membros são representados. Encarregado de formular as recomendações e redigir os regulamentos, o Congresso elege os dirigentes e membros do *Comitê*

executivo . Este, por sua vez, reúne a direção da OMM, os responsáveis das associações regionais e dezenove diretores de serviços meteorológicos dos Estados-Membros. Além de assessorar o Congresso, o Comitê administra o orçamento e orienta a execução das tarefas da organização.

Uma *Secretaria* , cujo diretor é eleito pelo Congresso, é assessorada por *Comissões técnicas* encarregadas de fornecer pareceres encomendados pelo Congresso ou pelo Comitê executivo. Uma das características importantes da estrutura institucional da OMM consiste na existência de uma rede composta de: três *Centros Meteorológicos Mundiais* ; 34 *Centros Meteorológicos Regionais* ; 185 *Serviços Meteorológicos Nacionais* ; seis escritórios e laboratórios cobrindo a totalidade do planeta (África, Ásia, América do Norte e Central, América do Sul, Pacífico do Sudoeste e Europa). Diariamente esta extraordinária rede coleta, processa e comunica, em tempo real, mais de 15 milhões de caracteres de dados e 2000 mapas meteorológicos.

A partir de 1960, satélites foram lançados com objetivos meteorológicos. Fazem-se observações sobre a presença de radioatividade na atmosfera e sobre a camada de ozônio. [\[146\]](#) _No marco desta nova fase, foi criado, em 1963, o programa Vigilância Meteorológica Mundial (*World Weather Watch*), encarregada de coordenar a coleta, o processamento e a disseminação de informações, recolhidos pelos satélites meteorológicos, pelas 10.000 estações de superfície, 1000 estações de ar superior, 300 estações em boias fixas, 600 em boias à deriva nos mares, mais de 7000 informações oriundas de navios, 3000 observações de aeronaves, complementadas por mais de 70.000 observações diárias.

Em 1967, foi lançado o Programa de Pesquisa da Atmosfera Global (*Global Atmospheric Research Programm*), que identifica as perturbações na camada de ozônio,

tenta prever com antecedência de 10 dias as catástrofes naturais, entre eles o fenômeno El Niño e os ciclones tropicais, e monitora uma rede sobre a poluição global e sobre o efeito estufa.

As informações e os conselhos oriundos da OMM permitem a aplicação de políticas preventivas nas atividades agrícolas, particularmente sobre a segurança alimentar, sobre o uso insustentável da água e auxiliam a operacionalização de estratégias de desenvolvimento, tais como as contidas na Agenda 21. Trata-se, portanto, de um verdadeiro serviço público internacional que tende a beneficiar o conjunto da Humanidade.

5.7.2. Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)

A descoberta do átomo e sua utilização em Hiroshima e Nagasaki, nos estertores da Segunda Guerra Mundial, provocaram profundas e sensíveis transformações nas relações internacionais e interroga-nos sobre a condição humana. Pela primeira vez na história da humanidade, o homem detém a capacidade de destruir toda forma de vida sobre a Terra. Desde então, uma das maiores preocupações tem sido a de lutar contra a disseminação de armas nucleares.

A extraordinária e temível novidade trazida pelos avanços científicos na área nuclear leva a uma organização da sociedade internacional absolutamente distinta. Em junho de 1946, os Estados Unidos propõem que a gestão do átomo seja confiada a uma autoridade internacional para o desenvolvimento atômico (Plano Lilienthal/Acheson/Baruch). A oposição soviética é intransigente, pois interpreta o projeto como uma maneira de impedir que Moscou se dote da arma nuclear. Além disso, duvida-se que os militares

norte-americanos concordem em colocar sob a tutela de uma organização internacional sua descoberta.

Em 8 de dezembro de 1953, o presidente Dwight Eisenhower, dos Estados Unidos, sugere, perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, o programa *átomos para a paz*. Seu objetivo principal consistia em colocar os estoques de urânio e material físsil sob o controle de uma agência internacional, a ser criada sob os auspícios da ONU. A proposta foi acolhida favoravelmente, pois a União Soviética havia dominado o ciclo nuclear em 1949, e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) foi fundada em 29 de julho de 1957. A AG da ONU regulamenta suas relações com a nova entidade em 14 de novembro do mesmo ano. A sede da AIEA é Viena (Áustria) e conta atualmente com 172 Estados-Membros.

O objetivo essencial da Agência está definido no art. 2º de seu Estatuto: “o Organismo procurará acelerar e aumentar a contribuição da energia atômica para a paz, a saúde e a prosperidade para o mundo inteiro. Na medida do possível assegurará que a assistência concedida não será utilizada para fins militares”. Para tanto, a AIEA fará pesquisas com vistas à aplicação prática da energia atômica para fins pacíficos, sobretudo a utilização dos radioisótopos na medicina, na agricultura e na indústria.

Podem integrar a Agência, na qualidade de membros, os Estados-Partes das Nações Unidas, outros Estados ou ainda organismos especializados que aceitem os termos de seu Estatuto. Basta que a Conferência Geral da AIEA, após receber recomendação da Junta de Governadores, manifeste seu acordo.

A estrutura orgânica da Agência é singela. O órgão pleno é denominado de *Conferência Geral*, encarregado de eleger a *Junta de Governadores*. Composta por trinta e cinco membros, esta reúne os países detentores do mais avançado conhecimento tecnológico, obedecendo a uma

repartição geográfica. Vinte e três dos seus membros são eleitos pela Conferência e doze pela Junta.

Entre as atribuições da Junta estão as relações com as Nações Unidas, a preparação da Conferência e a indicação do *Diretor-Geral* da Agência. Este cumprirá um mandato de quatro anos com responsabilidades administrativas e técnicas.

Os louváveis propósitos da AIEA não conseguem mascarar seu objetivo essencial: diminuir os riscos de uma disseminação incontrolada da tecnologia nuclear, que possa vir a ser utilizada para fins bélicos. Um certo número de países, inclusive o Brasil, manifestou reservas com relação à Agência sob alegação de que ela impedia o acesso a conhecimentos na área nuclear que são fundamentais para o desenvolvimento do país.

Uma vez dominado o ciclo do átomo, a União Soviética alia-se aos Estados Unidos a fim de exercer um *condomínio atômico*. Este negocia e elabora, em 1968, o Tratado de não proliferação nuclear (TNP), que deverá constituir o alicerce da ordem nuclear mundial. Tal iniciativa urgia, pois China (1964), França (1960) e Reino Unido (1951) já possuíam seus artefatos nucleares e havia o risco de uma disseminação incontrolada.

O TNP é visceralmente desequilibrado, pois prevê que os países-membros do clube atômico mantenham suas capacidades nucleares. Os demais, ao aderir ao Tratado, renunciam a dotar-se desta arma. Este novo sindicato pretende manter o monopólio da arma, enquanto aos Estados não nucleares é simplesmente oferecida uma vaga contrapartida de auxílio para o desenvolvimento de seu potencial nuclear para fins exclusivamente pacíficos.

A posição brasileira foi exemplar dos mal-entendidos sobre os objetivos e atuação da Agência. Sendo um entrave aos programas nucleares com fins bélicos, dominada pelas potências nucleares, a AIEA entende controlar todos os

programas, bélicos ou com fins pacíficos, dos países membros. Nestas condições, o Brasil, que possuía projetos militares específicos com auxílio do átomo, relutou em abrir seus laboratórios de pesquisa para as inspeções da AIEA.

A atitude brasileira de não aderir ao TNP, que se estendeu por quase três décadas, levou o país a um impasse em suas relações exteriores. Aliando-nos objetivamente aos países em conflito aberto ou velado, o gesto do Brasil teve origem no próprio sistema de controle de armamentos, *arms control*, do qual a não disseminação da tecnologia para fins bélicos consiste num dos principais elementos.

Ao obrigar os países não nucleares a renunciarem ao armamento e os países nucleares a não fornecerem os meios para que os primeiros venham a tê-lo, evitou a proliferação horizontal das armas nucleares e limitou o número de centros nacionais com poder decisão nuclear.

Todavia, prosseguiu a proliferação vertical, pois os países nucleares não interromperam a fabricação. Ao contrário, com o desenvolvimento tecnológico, as armas foram se tornando mais sofisticadas e de fácil transporte, graças à miniaturização.

A limitação à corrida armamentista foi alcançada por meio de negociações bilaterais USA/URSS - *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT) e *Strategic Arms Reduction Talks* (START) - além de tratados multilaterais proibindo a utilização da atmosfera, da superfície lunar e dos fundos marinhos para experimentação ou estocagem de armas atômicas. Logo a seguir foram concluídos e assinados acordos sobre o sistema de defesa antimísseis, dos denominados euro-mísseis e dos mísseis de cabeças múltiplas, resultando numa sensível diminuição da tensão nuclear a partir de meados da década de 1960.

Atualmente, apesar de reduzidos em dois terços os arsenais nucleares, estes se mantêm em patamares

elevados, pois restam ainda mais de 6.000 artefatos. Tudo leva a crer, no entanto, que a proliferação está controlada. Ocorre que o desmantelamento da União Soviética - onde trabalhavam cerca de cem mil pesquisadores nucleares, dentre os quais cinco mil nos laboratórios encarregados de fabricar plutônio -, além da possibilidade de transportar bombas nucleares desmontadas e prepará-las para o lançamento em condições precárias, viabiliza a existência de circuitos paralelos e clandestinos - à margem do controle dos Estados e da AIEA - passíveis de provocar catástrofes nucleares. [\[147\]](#)

A sensível diminuição das tensões entre as potências nucleares, a cooperação entre os vários blocos econômicos, a eliminação das tensões na América do Sul com a redemocratização e a abertura recíproca dos centros de pesquisa nuclear entre Brasil e Argentina permitiram que o Brasil finalmente se dispusesse, em 1997, a aderir ao TNP.

Em 1995 o texto do TNP foi confirmado por 178 Estados, agora com uma duração ilimitada, pois o anterior vigorou por vinte e cinco anos. Apesar dos recentes sucessos de testes da Índia, do Paquistão e a provável detenção da tecnologia por Israel, o TNP é um grande sucesso. A conjunção de vontades das superpotências e dos Estados nucleares oficiais, a impossibilidade formal do Japão e da Alemanha de dotar-se de armas nucleares, os elevados custos de pesquisa e a existência de uma opinião pública pacifista explicam o extraordinário respeito ao TNP. Todavia, há manobras clandestinas de Estados Partes ao Tratado, tais como o Iraque e a Coreia do Norte, que colocam em evidência a necessidade de uma constante vigilância.

Finalmente, pela Resolução 255, de 29 de junho de 1968, o Conselho de Segurança das Nações Unidas previu a aplicação do princípio da segurança nuclear coletiva garantindo assistência, inclusive bélica, aos países não nucleares vítimas de uma agressão atômica. Esta promessa

e a perspectiva da utilização do átomo para o desenvolvimento, em particular no campo da medicina, obras de infraestrutura e para a geração de energia, marcam a fronteira entre o perigo de uma disseminação descontrolada e a obra fundamental da AIEA.

5.7.3. Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ)

Em 1993, é firmada a Convenção sobre as armas químicas projetando a criação de uma organização especializada encarregada de zelar pela sua aplicação através do controle das atividades de todas as indústrias químicas, pois uma usina pode fabricar produtos para fins civis e militares. Surge assim, em 1997, a Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ), cuja sigla (OPCW) deriva de sua denominação inglesa (*Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*).

A OPAQ tem uma missão tão nobre quanto complicada - aplicar de fato a Convenção sobre Armas Químicas e tentar livrar o mundo deste tipo de armamento. Ou seja, eliminar completamente todas as armas químicas através de uma verificação *in loco* da destruição das armas existentes e a tomada de medidas preventivas a fim de impedir que novas sejam fabricadas. Segundo informações oficiais, a OPAQ conseguiu eliminar 98% das armas químicas declaradas pelos Estados.

Ela vincula-se às Nações Unidas através de um acordo firmado em 2000 e aprovado pela Assembleia Geral da ONU em setembro de 2001. Em outubro de 2013 a OPAQ recebeu o Prêmio Nobel da Paz e o atual Diretor-Geral é o diplomata espanhol Fernando Arias.

Sediada em Haia, na Holanda, a estrutura da organização é singela. A *Conferência dos Estados-Partes* congrega a totalidade dos 193 membros e reúne-se

anualmente. Trata-se do órgão supremo que abriga o princípio da legitimidade da instituição. Por outro lado, há um comitê restrito denominado *Conselho Executivo*. Composto por 41 membros eleitos por seus pares para um mandato de dois anos. Finalmente, a OPAQ dispõe de um *Secretariado* que auxilia os dois órgãos principais e encarrega-se da aplicação da Convenção de 1993. Contando com 500 funcionários de 70 nacionalidades diferentes, dispondo de 200 inspetores e um orçamento anual de 80 milhões de dólares, o Secretariado está a serviço, igualmente, de um *Diretor-Geral* que desfruta de um mandato de quatro anos, uma vez renovável.

A rigorosa aplicação da Convenção depende de dois fatores. Por um lado, o Estado-Parte deve agir de boa fé e não colocar obstáculos às inspeções. Por outro, é necessário que haja uma observação mútua entre os Estados, permitindo o controle da OPAQ a partir de simples denúncia. Todavia, a natureza dual das atividades químicas esconde, igualmente, outro elemento capital: trata-se de indústrias que utilizam tecnologia de ponta e que não franqueiam de bom grado suas instalações, por receio de espionagem industrial. Portanto, a confiança entre os distintos atores – governos, indústrias, direção da OPAQ e inspetores – deve ser total.

As ameaças decorrentes da utilização de armas químicas já foram comprovadas em campos de batalha por ocasião das duas guerras mundiais e em conflitos localizados como, por exemplo, o gás mostarda empregado pelo governo iraquiano contra a minoria curda. Em 1995, houve um ataque com gás Sarin no metrô de Tóquio, provocando inúmeras vítimas. [\[148\]](#)

José Mauricio Bustani, diplomata de carreira de nacionalidade brasileira, foi o primeiro Diretor-Geral da OPAQ, eleito pela Conferência em 1997. Em maio de 2001,

ele foi reconduzido, por aclamação, às suas funções para um período suplementar de quatro anos.

Após o atentado às Torres Gêmeas, os Estados Unidos parecem convencidos que Saddam Hussein é um dos responsáveis pela tragédia e decidem expulsá-lo do poder. Para tanto devem reunir provas indicando que o Iraque dispõe de armas químicas e de destruição em massa. Paralelamente, Bustani havia iniciado tratativas com Bagdá para sua adesão a Convenção sobre as Armas Químicas.

Contrariado frontalmente Washington decide, escassos meses após sua recondução, destituir Bustani. Assim, em 21 de abril de 2002, em uma reunião extraordinária da Conferência dos Estados-Membros, uma maioria superior a dois terços apoiou a moção de desconfiança proposta pelos Estados Unidos. [\[149\]](#)

O desfecho da crise permite a invasão do Iraque em março de 2003 e provoca uma situação invulgar e inédita nas organizações internacionais. Inconformado com sua destituição, Bustani apresenta uma queixa contra a OPAQ no Tribunal Administrativo da Organização Internacional do Trabalho (TAOIT).

O argumento de Bustani consiste em negar a possibilidade de revogação de funcionário internacional ausente motivação legal. A OPAQ pretende que o cargo exercido por Bustani é de natureza política e passível de revogação a qualquer momento, inclusive ausente razão precisa. Ela pode ocorrer simplesmente quando desaparece a confiança dos Estados Membros.

Contudo a argumentação da OPAQ deixa de lado o que me parece ser o erro mais grave de Bustani. Ocorre que o Iraque invade e ocupa o Kuwait em agosto de 1990 e o Conselho de Segurança adota diversas Resoluções sobre o assunto. [\[150\]](#) Assim, desde esse momento o CSNU detém o monopólio de jurisdição e responsável exclusivo para tratar dos temas de segurança do Iraque. [\[151\]](#) Segundo a fórmula

vigente em suas Resoluções, o CSNU “permanece ocupado do assunto”.

Ao entabular negociações com autoridades de um Estado que se encontra sob a jurisdição do CSNU, José Bustani desrespeita normas obrigatórias e extrapola seu poder. [\[152\]](#)

Em julgamento de 16 de julho de 2003, o Tribunal revoga a destituição dando razão a Bustani e lhe concede uma indenização pecuniária. Contudo, ele não é reinstalado em suas funções, pois já havia sido substituído em julho do ano anterior pelo diplomata argentino Rogelio Pfirter.

A crise da OPAQ em torno da permanência ou não de seu Diretor constitui exemplo clássico, pois indica o alcance, os limites e as vicissitudes das organizações internacionais. A direção das organizações internacionais implica delicado exercício marcado pela constante busca do consenso. Ela deve aglutinar e estar atenta às distintas sensibilidades dos Estados-Membros e jamais perceber como definitivo e absoluto o poder que lhe é delegado pelos Estados. Há uma longa lista de dirigentes das OI, encabeçada por Boutros Boutros Ghali (Secretário-Geral da ONU) e M'Bow (Diretor-Geral da UNESCO), que não perceberam a natureza de sua missão e foram descartados.

Fenômeno recente, as OI tendem a reproduzir as imperfeições e atestam o caráter embrionário e primitivo das relações internacionais. Há certas OI – sobretudo as de caráter político-diplomático – que outorgam através de seus tratados constitutivos poderes diferenciados aos seus membros. Mesmo as OI que respeitam o princípio da igualdade jurídica entre os Estados estão conscientes que a eficácia de sua ação provém de participações diferenciadas. A começar pelo seu financiamento, já que na maioria dos casos 90% de seu orçamento resulta da contribuição de somente 10% dos membros.

Criadas pelos Estados, as OI vinculam-se umbilicalmente aos seus criadores. Percebê-las como criaturas autônomas, postura adotada pelo Embaixador Bustani, é desconhecer tanto a teoria quanto as práticas das OI. Ora, os Estados mais influentes, em particular os Estados Unidos, percebem na diplomacia parlamentar um utensílio indispensável para a consecução de seus objetivos de política externa. Seria ingenuidade imaginar que eles submeterão seu pretense interesse nacional à vontade de uma maioria hostil. No caso do Diretor-Geral da OPAQ não se tratou de maioria, pois a oposição provinha de um solitário indivíduo respaldado por tão-somente sete dos cem membros presentes à conferência especial.

A cristalização da crise da OPAQ em torno da pessoa do diretor-geral tem precedente apenas na crise que assolou a UNESCO durante mais de uma década. Dirigida de forma personalista e contestável pelo senegalês M'Bow, a UNESCO tomou partido em questões políticas candentes - medidas contra Israel, nova ordem mundial de informação e nova ordem econômica internacional - que conduziram à porta de saída da organização os Estados Unidos e o Reino Unido.

Um analista menos atento poderia supor que as OI especializadas dedicadas ao tratamento de temas específicos de natureza técnica estariam imunes aos vírus da politização e da má gestão. Ora, tanto um quanto o outro representa ameaças permanentes, podendo colocar em risco a eficácia da ação coletiva.

Finalmente, a crise da OPAQ mostra, uma vez mais, a dificuldade dos Estados Unidos em mover-se na diplomacia parlamentar. Responsável pelo enfraquecimento do Protocolo de Kyoto, do Tribunal Penal Internacional, do Conselho de Segurança, com a não aplicação de resoluções sobre o Oriente Médio, Washington articula um discurso de concórdia embora de fato, sua ação é refém das posições

mais retrógradas e nacionalistas que permeiam o Partido Republicano.

5.7.4. Organização Mundial de Turismo (OMT)

Como já foi assinalado, a Organização Mundial de Turismo (OMT) não é, no sentido estrito, uma organização especializada das Nações Unidas. Contudo, desde 1965, a ONU trabalha com questões envolvendo o turismo. O art. 3º do Estatuto da OMT estipula que a organização “buscará uma relação de cooperação e de participação das atividades e programas das Nações Unidas”.

A criação da OMT é *sui generis*. Ela nasce da transformação de uma entidade não governamental, regida pelo direito suíço, denominada União Internacional dos Organismos Oficiais de Turismo (UIOOT), em organização intergovernamental. Seu Estatuto foi aprovado em 1974, sua sede é em Madri e conta atualmente com 159 Estados-Membros.

Assim prevê, como objetivo da OMT, o art. 3º do Estatuto:

- a) promover o desenvolvimento do turismo com o objetivo de contribuir ao desenvolvimento econômico, a compreensão internacional, paz, prosperidade, o respeito dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.
- b) a Organização terá especial atenção aos interesses dos países em desenvolvimento, no campo do turismo.

A participação na OMT constitui outro traço singular da organização. Além da presença dos Estados-Membros fundadores ou os que ingressaram posteriormente - podem dela fazer parte os territórios não autônomos e, sobretudo,

“as entidades internacionais, intergovernamentais ou não governamentais, as entidades e associações comerciais”, denominadas *membros filiados*, cujas atividades estejam relacionadas com os objetivos da organização (art. 7º). Esta disposição objetiva resguardar os interesses da antiga UIOOT. Contudo, somente os Estados-Membros possuem poder de voto, e as instituições filiadas são consideradas como simples observadoras.

A estrutura institucional da OMT reúne um pleno, a *Assembleia Geral*, com as prerrogativas de “examinar qualquer questão sobre temas vinculados às preocupações da organização”. Ela aprova o orçamento, acordos, regulamentos, admissão de novos membros e o programa geral da OMT. Um *Conselho Executivo* composto por um em cada cinco membros efetivos, é eleito pela Assembleia Geral, obedecendo ao critério da repartição geográfica. Seu mandato é de quatro anos. Finalmente uma *Secretaria* é encarregada da administração e dirigida por um *Secretário-Geral*, eleito pela Assembleia, para um mandato de quatro anos.

As consequências econômicas das atividades turísticas representam, para certos países, a sua principal fonte de receita em divisas. Os atentados de 11 de setembro de 2001 fizeram com que o desempenho do setor, que conhecia até aquele momento um constante aumento, sofresse um decréscimo tanto no número de visitas (passou de 697, em 2000, para 693 milhões) como no movimento financeiro que sofreu uma diminuição de 2,6%.

As respostas à crise do COVID 19 afetaram fortemente o turismo mundial. Houve uma queda de 98% do número de turistas internacionais em maio de 2020 com relação a maio do ano anterior. De janeiro a maio de 2020 aconteceu uma diminuição de 56% do número de turistas provocando uma queda de 300 milhões de turistas e perdas de 320 bilhões de dólares de receita para o setor. [\[153\]](#)

No auge das atividades turísticas do verão 2020 no hemisfério Norte, houve uma diminuição de 81% comparadas ao ano anterior. Segundo a OMT, tal recuo representa 700 milhões de turistas que deixaram de viajar provocando uma perda de 730 bilhões de dólares para o turismo mundial. Ou seja, oito vezes superior as perdas provocadas pela crise financeira de 2009.

A crise não diferenciou regiões. Da mais afetada (a Ásia com queda de 79%) e a que sofreu menor impacto (as Américas com queda de 65%), a pandemia é mundial e seus efeitos atingem a todos. Para o conjunto do ano fatídico de 2020, a OMT aposta num recuo de 70% das viagens e não prevê melhora substancial antes do final de 2021.

Atividade econômica essencial, o conjunto da cadeia turística é uma das principais vítimas da pandemia de 2020. Serão necessários anos para recuperar o setor e doses de inteligência, sensatez e precaução. Caso contrário, as atuais interrupções de contatos entre povos e nações, prosseguirão.

5.7.5. Organização Internacional de Proteção Civil (OIPC)

A OIPC é uma organização intergovernamental constituída por tratado firmado em 17 de outubro de 1966 - entrou em vigência em primeiro de março de 1972 - de caráter universal. Entre seus principais objetivos estão o combate às catástrofes naturais e a coordenação dos serviços de proteção civil dos Estados no plano internacional.

Sediada em Genebra, atualmente ela conta com 59 Estados-Membros, 16 Estados Observadores e 23 membros afiliados. Estes últimos são instituições privadas e públicas nacionais voltadas à proteção civil.

Como a grande maioria das demais organizações internacionais, a OIPC dispõe de uma estrutura tripartite: um Pleno (Assembleia Geral); um Executivo (Conselho) e um Secretariado. [\[154\]](#)

Apesar de universal, a OIPC é marcada por forte participação de algumas regiões: Oriente Médio, Leste europeu - notadamente a Federação Russa - África, Ásia e raros Estados latino-americanos. Notável ausência dos países desenvolvidos ocidentais. Certamente o proeminente papel desempenhado por Moscou na OIPC - em bizarra aliança com a Arábia Saudita - explica as reticências ocidentais.

Contudo, em face das ameaças naturais contemporâneas - aquecimento global, furacões, terremotos, enchentes, etc. - seria apropriado criar uma estrutura verdadeiramente universal capaz de responder à altura os desafios ambientais. Assim, tal como as atuais forças militares de intervenção rápida, seria possível mobilizar recursos humanos, financeiros e materiais de maneira coordenada e eficiente.

6

As organizações de cooperação política nas Américas

Caso pretendas ir rápido, ande só. Caso pretendas ir longe, caminhe juntos.

Provérbio africano

6.1. CONDICIONANTES DAS RELAÇÕES INTERAMERICANAS

As relações interamericanas apresentam elementos que fundamentam e modela de maneira profunda sua evolução através das organizações internacionais de alcance regional. Os condicionantes mais importantes são os seguintes:

a) A grande disparidade entre os Estados da região: sob qualquer ponto de vista, seja econômico, político, militar, cultural ou religioso, há uma nítida hierarquia entre países que possuem distintos níveis de desenvolvimento relativo;

b) A existência histórica de um poder hegemônico contrastando com a debilidade relativa dos demais Estados. Na atualidade, esta situação é ainda mais marcante na medida em que os Estados Unidos conquistaram igualmente uma hegemonia planetária e não somente continental;

c) A grande dimensão espacial do Continente. O que torna difícil o surgimento e a consolidação de macro interesses;

d) Como consequência dos traços acima mencionados, tanto a expectativa quanto a materialização das políticas dos Estados em suas relações recíprocas possuem alcance diferenciado. Os Estados Unidos administram suas relações continentais no âmbito de uma estratégia mundial,

enquanto os outros países delimitam suas perspectivas pelo localismo e pelo regionalismo;

e) As ações estatais são marcadas por naturezas distintas: a dos Estados Unidos é ofensiva, e a dos outros Estados permanece no plano defensivo;

f) A dificuldade de afirmação da cooperação regional entre os Estados latino-americanos em razão dos incessantes desencontros políticos e ideológicas, além do escasso nível de desenvolvimento econômico e das desigualdades sociais. Este quadro de fundo é agravado pela política dos Estados Unidos para a região baseada no princípio “dividir para reinar”;

g) A matriz europeia de ocupação do Novo Mundo e a coincidência temporal (início do Século XIX) dos processos que levaram a grande maioria das colônias latinas a tornarem-se Estados independentes não constituem elementos suficientes para fomentar uma política de cooperação.

A peculiaridade desta experiência histórica tem marcado a construção das organizações internacionais americanas. Os Estados Unidos expressaram suas intenções com relação aos seus vizinhos por declarações unilaterais, como a *Doutrina Monroe* ^[155], por intervenções veladas ou abertas nos assuntos internos dos países latino-americanos e por políticas agressivas guiadas pelos princípios do *Destino Manifesto* ^[156].

O desenrolar do processo de independência política da América Latina conduz as ex-colônias ibéricas a situações diametralmente opostas, que se encontram na base de todas as tentativas de cooperação experimentadas pela região.

A divisão em duas dezenas de Estados enfraquece a América espanhola. A ex-colônia portuguesa, em contrapartida, mantém sua unidade territorial, desequilibrando, em razão de sua dimensão continental, as

relações políticas regionais. O afastamento acentua-se com a opção das ex-colônias espanholas pela forma republicana de governo e a ratificação, pelo Brasil independente, do regime monárquico.

6.2. ORIGENS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NAS AMÉRICAS

As tentativas de organização continental conhecem três etapas distintas:

1) a fase do voluntarismo (do Congresso de Panamá de 1826 até a Primeira Conferência Internacional das Américas de 1889);

2) a fase das guerras mundiais, que se estende até 1948 com a criação da OEA;

3) a fase da organização institucional, que prossegue atualmente.

A primeira e parte da segunda fase foram descritas sucintamente no capítulo 1. Os perigos que rondaram as Américas durante o período entre as duas guerras mundiais, servirão de pano de fundo à institucionalização das relações interamericanas nos moldes atuais.

Os alicerces, inclusive institucionais, do atual pan-americanismo, surgem durante a década de 1930. A possibilidade da deflagração de um conflito bélico de natureza e proporções que viesse a atingir as Américas constitui uma preocupação constante. Como o *Pacto das Américas*, proposto pelos Estados Unidos ainda em 1919, não foi bem acolhido. Por conseguinte, o Novo Mundo carece de mecanismos de defesa e de concertação.

O anúncio, pelo Presidente Franklin D. Roosevelt, no início dos anos 1930, da chamada *política de boa vizinhança*, permite a abertura de uma nova fase no relacionamento entre Washington e a América Latina. Esta acolhe positivamente a iniciativa norte-americana. Convoca-

se, em 1936, uma conferência pan-americana extraordinária a ser realizada em Buenos Aires.

O objetivo do conclave é “consolidar a paz” através de duas iniciativas: por um lado, determinar como a paz pode ser mantida entre as Repúblicas americanas e, por outro, impedir o surgimento de qualquer ameaça estrangeira ao continente. Esta última preocupação corresponde a uma atualização e institucionalização parcial dos princípios contidos na *doutrina de Monroe*.

O fórum decisório para a ação do coletivo deve ser a reunião extraordinária e urgente dos Ministros das Relações Exteriores da região. Todavia, em razão da oposição argentina, foi impossível institucionalizar o fórum. A resposta a uma eventual convocação não era obrigatória, mas resultante de uma simples recomendação. Portanto, os países conservavam total liberdade de ação. Esta situação decorre do sistema de tomada de decisões adotado pelo pan-americanismo, qual seja a regra da unanimidade.

Em razão do fracasso da Conferência de Buenos Aires, a VIII Conferência Pan-Americana que se reúne em Lima, dois anos mais tarde, reitera a ordem do dia de 1936, enfatizando os seguintes pontos:

- reafirmação da solidariedade continental;
- adoção do princípio da segurança coletiva;
- defesa continental contra ameaças externas;
- reunião não protocolar e urgente dos Ministros das Relações Exteriores quando uma situação, continental ou extracontinental o exigir;
- não reconhecimento das conquistas territoriais realizadas através de coerção ou força;
- rejeição do conceito de minoria étnica, linguística ou religiosa.

Frente à reincidência da oposição argentina, as decisões de Lima não podem ser consideradas, do ponto de vista do

Direito Internacional, como resultantes de um tratado ou convenção. Foram simples *recomendações*, pois elas não abrigam nenhum grau de coerção. Contudo, o documento final da Conferência, conhecido como *Declaração de Lima*, pode ser considerado “o mais importante da história das relações interamericanas”. ^[157]

Ao reafirmar a solidariedade continental, os Estados americanos se propõem a colaborar para defender os princípios sobre os quais se baseia esta solidariedade, sobretudo o que consagra a não intervenção estrangeira nas questões continentais. A esse respeito, a *Declaração de Lima* enfatiza que, caso ocorra uma intervenção extracontinental nas questões americanas, ou ainda no caso de ameaça à paz ou integridade territorial de um dos Estados americanos, os outros Estados deverão, de comum acordo, entrar em entendimento. Esboça-se, portanto, o princípio da segurança coletiva continental.

Finalmente, a Conferência prevê a convocação de reuniões extraordinárias dos Ministros das Relações Exteriores, sempre que a paz continental estiver ameaçada. Qualquer país signatário da *Declaração de Lima* é único juiz para decidir sobre a necessidade ou não em convocar tal reunião.

Até aquele momento, a constante reafirmação do *princípio da solidariedade continental* não encontrava instrumentos jurídicos que permitissem sua uniforme interpretação e pronta execução. A questão essencial era a ausência de mecanismos que pudessem fazer com que o impreciso princípio da solidariedade continental se transformasse no princípio da *segurança coletiva continental*.

Notam-se, de pronto, as diferenças marcantes entre os dois princípios. A *solidariedade* está alicerçada no voluntarismo e numa apreciação individual e subjetiva de sua materialização. Ausentes os instrumentos e

mecanismos que permitiriam sua aplicação, a solidariedade encontra-se no terreno das intenções e das declarações. Sua natureza é política e diplomática. Sua eficácia deve ser buscada no campo moral das pressões e sugestões.

O princípio da *segurança coletiva*, ao contrário, repousa na concepção de que um ataque dirigido a um país-membro da coalizão é considerado um atentado à própria coalizão. Portanto, a segurança individual passa a ser considerada segurança de todos, e qualquer agressão que venha a sofrer um país-membro significa que a resposta deverá emanar do coletivo. Portanto, afasta-se do terreno das intenções para dirigir-se à ação propriamente dita.

Além de representar uma clara dissuasão, a segurança coletiva implica a construção de mecanismos, passivos e ativos, de atuação conjunta. A segurança coletiva passiva é aquela que resulta na restauração do *statu quo ante bellum*. Trata-se, pois, de defesa do bem coletivo, essencialmente o território. A segurança coletiva ativa propõe-se a tomar iniciativas em nome do coletivo, que podem, inclusive, resultar em ações que se desenrolem fora do território dos países coligados.

A institucionalização das reuniões extraordinárias dos Ministros das Relações Exteriores permitiu a realização de quatro importantes encontros durante a Segunda Guerra Mundial. O primeiro ocorreu em setembro de 1939 no Panamá. Ele resulta do início das hostilidades na Europa e persegue três objetivos: definir a natureza e aplicação do estatuto de neutralidade do Novo Mundo; analisar medidas para proteger a paz continental e estabelecer mecanismos de cooperação econômica continental, para fazer frente aos inevitáveis desarranjos do comércio mundial provocados pela guerra.

Após adotarem uma Declaração Geral de Neutralidade e estabelecerem uma zona de segurança americana sob o controle do Comitê Interamericano de Neutralidade, com

sede no Rio de Janeiro, a conferência cria um Comitê Financeiro e Econômico, o qual se localizará em Washington.

Na hipótese de que algumas regiões da América, sujeitas à jurisdição de qualquer Estado não americano, fossem compelidas a mudar de soberania, os países do Continente voltariam a reunir-se, pois esta situação representaria um risco para a segurança da região.

A segunda reunião ocorre em Havana, em julho de 1940, e segue a derrocada francesa na guerra. O objetivo principal da reunião era determinar o destino das colônias dos países derrotados, localizadas nas Américas. A Declaração de Havana opõe-se à transferência de soberania aos países vencedores e cria uma Comissão Interamericana para a Administração Territorial das Colônias e Possessões Europeias na América.

A terceira reunião extraordinária dos Ministros das Relações Exteriores ocorre em janeiro de 1942, no Rio de Janeiro. Ela é consequência da entrada dos Estados Unidos na guerra após a agressão japonesa a Pearl Harbor. A Conferência objetiva unir a América Latina em torno da posição de Washington. Uma recomendação é adotada para que todos os países rompam suas relações diplomáticas, comerciais e financeiras com o Eixo Roma-Berlim-Tóquio. A Conferência reitera, igualmente, seu apoio à Carta do Atlântico.

A última reunião ocorre no México, de 21 de fevereiro a nove de março de 1945. Trata-se de uma reunião que objetiva organizar as relações interamericanas no pós-guerra. Adota-se um documento final chamado *Ata de Chapultepec*, onde se afirma o respeito aos princípios das Nações Unidas e se busca, através da próxima conferência, a ser realizada em Bogotá no ano de 1948, definir uma reforma da União Pan-Americana, propiciando a criação de uma organização regional moderna e permanente. Surge a OEA.

6.3. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

6.3.1. Objetivos e Princípios

O objetivo perseguido a sustentar a nova fase das relações interamericanas foi expresso de maneira perspicaz e direta pelo Presidente Harry Truman quando ele declarou que a busca pela segurança continental fará com que tenhamos “um hemisfério fechado num mundo aberto”. Isso significa que a institucionalização do pan-americanismo deve ser inserida no contexto da Guerra Fria no qual o combate ao comunismo despontava com um fim em si.

A IX Conferência dos Estados Americanos adotou, em 30 de abril de 1948, três textos: um sobre os princípios (*Declaração dos Direitos do Homem*), um organizacional, denominada *Carta de Bogotá*, e um texto jurídico - o *Pacto* -, sobre os processos decisórios. Eles entraram em vigor a 13 de dezembro de 1951 e fizeram surgir a Organização dos Estados Americanos (OEA). [\[158\]](#)

A Carta de Bogotá é composta de um preâmbulo e de 112 artigos que representam o tratado constitutivo da OEA. A antiga União Pan-Americana é transformada numa Secretaria da nova organização. [\[159\]](#)

O duplo objetivo perseguido pelo movimento pan-americano, a partir de 1936, encontra-se plenamente contemplado na nova Carta. Por um lado, o § 9º do primeiro artigo reza que a OEA deve lutar para “preservar a paz e a segurança do continente”. Para tanto, é necessário prevenir eventuais conflitos e, caso a prevenção não seja eficiente, recorrer a solução pacífica dos litígios através da negociação, mediação, investigação, conciliação e,

finalmente, arbitragem. Por outro lado, o princípio da segurança coletiva é reiterado, tendo como corolário a legítima defesa coletiva. Esta pressupõe uma ação solidária e planificada dos Estados-Membros para enfrentar uma eventual agressão ao continente.

Para os redatores da Carta, a manutenção da paz e da segurança continentais implica a possibilidade de prevenir os litígios no Continente. Nesta perspectiva, o artigo 2º indica seus principais objetivos:

- a) Garantir a paz e a segurança continentais;
- b) Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não intervenção;
- c) Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros;
- d) Organizar a ação solidária destes em caso de agressão;
- e) Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos, que surgirem entre os Estados-Membros;
- f) Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural;
- g) Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar a maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico-social dos Estados-Membros.

A Carta deixa transparecer, de forma nítida, a possibilidade de adoção de medidas coletivas de prevenção. Como estas não são definidas, e os elementos perturbadores não são identificados, abre-se um largo leque para a interpretação em cada caso concreto. A possibilidade de uma intervenção nos assuntos internos dos Estados-Membros, apesar de refutada textualmente, torna-se possível. E esta possibilidade ocorre na proporção direta da indefinição das iniciativas de prevenção.

Mas ao enfatizar a democracia representativa, como forma de organização política dos parceiros, o que poderá ocorrer no caso de ruptura da ordem constitucional? São os seguintes os princípios, listados no artigo 3º, que orientarão a organização:

- a) O direito internacional é a norma de conduta dos Estados em suas relações recíprocas;
- b) A ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados e pelo cumprimento fiel das obrigações emanadas dos tratados e de outras fontes do direito internacional;
- c) A boa fé deve reger as relações entre os Estados;
- d) A solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa;
- e) Todo Estado tem o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos de outro Estado. Sujeitos ao acima disposto, os Estados americanos cooperarão amplamente entre si, independentemente da natureza de seus sistemas políticos, econômicos e sociais;
- f) Os Estados americanos condenam a guerra de agressão: a vitória não concede direito;
- g) A agressão a um Estado americano constitui uma agressão a todos os demais Estados americanos;
- h) As controvérsias de caráter internacional, que surgirem entre dois ou mais Estados americanos, deverão ser resolvidas por meio de processos pacíficos;
- i) A justiça e a segurança sociais são bases de uma paz duradoura;

j) A cooperação econômica é essencial para o bem-estar e para a prosperidade conjunta dos povos do Continente;

k) Os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo;

l) A unidade espiritual do Continente baseia-se no respeito à personalidade cultural dos países americanos e exige a sua estreita colaboração para as altas finalidades da cultura humana;

m) A educação dos povos deve orientar-se para a justiça, a liberdade e a paz.

Apesar de mencionar a importância do incremento comercial entre os países, de enfatizar as questões sociais, educacionais e de liberdade política, a Carta não indica nenhum procedimento, sequer mecanismos para atingir estes objetivos. São questões retóricas, pois o objetivo central da Carta gravita em torno do problema de segurança.

6.3.2. Estrutura Institucional

A OEA apresenta duas experiências institucionais distintas. A primeira fase começa em 1948 e termina vinte anos após, com a reforma da Carta através do Protocolo de Buenos Aires. Este foi aprovado na terceira Conferência Interamericana Extraordinária e entrou em vigor em 27 de fevereiro de 1970. O Brasil o aprovou através do Decreto Legislativo nº 2, de 29 de janeiro de 1968. A segunda inicia-se com o Protocolo de Buenos Aires e perdura até nossos dias.

Contudo, a Carta da OEA foi emendada pelo Protocolo de Cartagena das Índias, em cinco de dezembro de 1985. O Brasil depositou o seu instrumento de ratificação a três de outubro de 1988, e a emenda começou a vigorar a partir de

16 de novembro do mesmo ano, segundo os termos do respectivo artigo XI.

Na primeira fase da organização, a *Conferência Interamericana (CI)* é o órgão supremo e se reúne a cada cinco anos. Ela decide, segundo o artigo 33, a política geral. Determina, ainda, estrutura e funções dos diferentes setores da organização. A ela são submetidas as mais variadas questões, inclusive a criação de novos órgãos ou a interpretação do conteúdo da própria Carta. Ela decide por maioria de 2/3, e todos os países estão nela representados em perfeita igualdade. Além de suas reuniões ordinárias, a Conferência pode ser convocada a qualquer momento em caráter extraordinário, inclusive com o objetivo específico para a reforma da Carta, como ocorreu em 1968, na cidade de Buenos Aires.

A *Reunião dos Ministros das Relações Exteriores (RMRE)*, de fácil e pronta convocação, deve reunir-se, consoante o artigo 39 da Carta, unicamente quando surgirem “problemas de caráter urgente e de interesse comum para os Estados americanos” que coloque em perigo a paz continental. Esta ameaça pode originar-se em acontecimentos internos ou externos ao sistema interamericano. É facultado a qualquer país-membro solicitar a convocação da *RMRE* dirigindo-se ao *Conselho Permanente (CP)*, o qual decidirá por maioria absoluta.

Finalmente, no caso de uma agressão armada contra um dos Estados-Membros, a *RMRE* pode ser convocada a critério do Presidente do *CP*, que detém, segundo o artigo 40, poder de decisão. Além destas prerrogativas, a *RMRE* é o órgão de ligação entre a OEA e o *Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)*, conhecido também como Tratado do Rio, pois servirá, segundo o seu artigo 11, como instrumento de consulta.

O *Conselho* é formado por representantes de todos os Estados, indicados especialmente com o título de

embaixador. Ele apresenta, segundo a Carta, uma ambígua situação. Não há reconhecimento expresso de seu caráter, e nenhum artigo define claramente suas funções e tarefas. Esta flexibilidade institucional permite ao *Conselho* participar, de maneira ampla e nebulosa, em diferentes atividades da OEA.

Assim, ele pode pronunciar-se, segundo a *Ata de Chapultepec*, sobre qualquer assunto que diga “respeito ao funcionamento efetivo do sistema interamericano, da segurança e do bem-estar das Repúblicas americanas”. O *Conselho* elege um Presidente e um vice, com um mandato anual não renovável e dispõe de três órgãos de assessoramento: o *Conselho Econômico e Social*, o *Conselho de Jurisconsulta* e o *Conselho Cultural*.

O Protocolo de Buenos Aires modifica substancialmente a Carta da OEA. Com 151 artigos, a nova Carta cria a *Assembleia Geral (AG)*, na qual todos os países têm representação e que se reunirá anualmente. Dotada de larga competência, a *AG* é o órgão maior da instituição. A ela incumbe decidir sobre ações e política geral, bem como definir o orçamento, a estrutura e as funções do conjunto da organização. Cada Estado-Membro detém um voto, e suas decisões são tomadas pela regra da maioria absoluta, salvo em alguns casos específicos, como, por exemplo, a admissão de novos membros, será aplicada a regra dos dois terços. [\[160\]](#)

A *Reunião dos Ministros das Relações Exteriores (RMRE)* permanece com as mesmas funções consultivas da Carta original. Contudo, mudanças profundas são efetuadas no *Conselho*. Vinculados diretamente à *AG*, criam-se três *Conselhos* distintos.

O primeiro é o *Conselho Permanente (CP)*, que recupera suas antigas funções. Ele está encarregado de velar “pela manutenção das relações de amizade entre os Estados-Membros e, com tal objetivo, os ajudará de maneira efetiva

na solução pacífica de suas controvérsias” (art. 83). Todos os Estados-Membros são representados, e a presidência será exercida sucessivamente seguindo a ordem alfabética dos nomes em espanhol de seus respectivos países. O mandato da presidência não pode ser superior a seis meses. De fato, o *Conselho Permanente* deverá exercer funções de bons ofícios e, decidindo pela maioria de dois terços, propor soluções para os eventuais litígios entre os Estados-Membros. Para cumprir sua tarefa, o *Conselho Permanente* poderá constituir comissões *ad hoc*.

O Protocolo de Buenos Aires cria o *Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES)* e transfere o vínculo do CP para a AG. Auxiliado por uma Comissão Executiva composta de oito membros, o CIES reúne-se anualmente e “tem por finalidade promover a cooperação entre os países americanos com o objetivo de conseguir seu desenvolvimento econômico e social acelerado de acordo com as normas consignadas no Capítulo VII” (art. 93) da nova Carta da OEA. As metas básicas que devem orientar a ação do CIES, alinhadas pelo art. 33, são as seguintes:

- aumento substancial e autossustentado do produto nacional *per capita* ;
- distribuição equitativa da renda nacional;
- sistemas tributários adequados e equitativos;
- modernização da vida rural e reformas que conduzam a regimes equitativos e eficazes de posse da terra, maior produtividade agrícola, expansão do uso da terra, diversificação da produção e melhores sistemas para a industrialização e comercialização dos produtos agrícolas, e fortalecimento e ampliação dos meios para alcançar estes fins;
- industrialização acelerada e diversificada, especialmente de bens de capital e de bens intermediários;

- estabilidade do nível dos preços internos, em harmonia com o desenvolvimento econômico sustentado e com a consecução da justiça social;
- salários justos, oportunidades de emprego e condições de trabalho aceitáveis para todos;
- rápida erradicação do analfabetismo e ampliação, para todos, das oportunidades no campo da educação;
- defesa do potencial humano, mediante extensão e aplicação dos modernos conhecimentos da ciência médica;
- alimentação adequada, especialmente por meio da aceleração dos esforços nacionais no sentido de aumentar a produção e disponibilidade de alimentos;
- habitação adequada para todos os setores da população;
- condições urbanas que proporcionem oportunidades de vida sadia, produtiva e digna;
- promoção da iniciativa e dos investimentos privados em harmonia com a ação do setor público;
- expansão e diversificação das exportações.

No *Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura (CIECC)* todos os Estados-Membros estão representados com um delegado designado expressamente. Tem por finalidade “promover relações amistosas e entendimento mútuo entre os povos da América, mediante a cooperação e o intercâmbio educacionais, científicos e culturais entre os Estados-Membros, com o objetivo de elevar o nível cultural de seus habitantes; reafirmar sua dignidade como pessoas; habilitá-los plenamente para as tarefas do progresso e fortalecer os sentimentos de paz, democracia e justiça social” (art. 99).

A *Comissão Jurídica Interamericana (CJI)*, criada no capítulo IV da nova Carta, tem por “finalidade servir de corpo consultivo da Organização em assuntos jurídicos; promover o desenvolvimento progressivo e a codificação do

direito internacional; e estudar os problemas jurídicos referentes à integração dos países em desenvolvimento do Continente, bem como a possibilidade de uniformizar suas legislações no que parecer conveniente” (art. 104).

Em realidade, a CJI nasceu na Terceira Conferência Internacional Americana realizada no Rio de Janeiro em 1906 sob a denominação de Comissão Permanente de Jurisconsultos. Portanto, trata-se da mais antiga organização internacional das Américas.

A partir de 1927, realiza um profícuo trabalho de codificação do Direito Internacional, inclusive privado e é sob seus auspícios que surge o Código Bustamante.

Com o desencadear da Segunda Guerra Mundial, a CJI convoca três reuniões extraordinárias dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas (Panamá em 1939, Havana em 1940 e Rio de Janeiro em 1942) as quais balizam e concede forma a solidariedade continental frente ao conflito.

Em 1948, a IX Conferência Internacional Americana que cria a OEA inclui a CJI como órgão permanente sob a denominação de Conselho Interamericano de Jurisconsultos. Na reforma da Carta da OEA em 1967, elimina-se o Conselho e cria-se a CJI como órgão principal da instituição. Embora sua sede fixa seja o Palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro, a *CJI*, quando convidada, poderá realizar suas sessões semestrais no território dos Estados-Membros.

Já na Conferência de Bogotá, em 1948, foi assinada uma Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, que antecede a Declaração Universal dos Direitos Humanos. O Protocolo de Buenos Aires reafirma a preocupação da OEA ao declarar que “os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo”. (art. 3º, par. k)

Além disso, ele cria a *Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)*, cuja função principal é “promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria” (art. 111).

Sediada em São José da Costa Rica, a *CIDH* coloca à disposição dos Estados-Membros a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, aprovada em 22 de novembro de 1969, conhecida como *Pacto de San José de Costa Rica*. Trata-se de um documento detalhado, reunindo 82 artigos, nos quais são previstos os deveres dos Estados e direitos protegidos. Destaca-se entre estes um amplo leque de direitos civis e políticos acrescidos dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Os meios de proteção são compartilhados por dois órgãos. De um lado, há a *CIDH*, a quem “qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-Membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta Convenção por Estado-Parte.” (art. 44).

Por outro lado, há a *Corte Interamericana de Direitos Humanos*, composta de sete juizes de diferentes nacionalidades dos Estados-Membros. Eles são eleitos pelo voto da maioria na Assembleia Geral da Organização. Somente os Estados-Membros e a *Comissão* possuem a capacidade de demanda junto a Corte (art. 61).

Finalmente, o *Secretariado* da OEA que, mesmo conservando as prerrogativas anteriores, abandona a denominação de União pan-americana. Sediado em Washington, ele é dirigido por um Secretário-Geral com um mandato de cinco anos.

Atualmente, a OEA conta com 35 Estados-Membros: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Chile, Cuba ^[161]__Dominica, Equador, El Salvador, Estados Unidos,

Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

A Carta considera que os “Estados são juridicamente iguais, desfrutam de iguais direitos e de igual capacidade para exercê-los, e em deveres iguais. Os direitos de cada um não dependem do poder de que dispõem para assegurar o seu exercício, mas sim do simples fato da sua existência como personalidade jurídica internacional” (art. 9º).

Comparando a OEA com outros organismos internacionais, constata-se a importante inovação democrática, pois todos os Estados-Membros se encontram em perfeita igualdade formal.

Contrariamente ao duplo colegiado da Liga das Nações ou das Nações Unidas, excetuando a *CIDH*, todos os Estados-Membros participam do conjunto das instâncias. Não coexistindo, portanto, do ponto de vista institucional, Estados com capacidades diferenciadas.

Sob o ângulo da história e da teoria das organizações internacionais, a experiência institucional americana marca um sensível avanço em termos de democratização. No entanto, forçoso constatar a existência de um amplo espaço entre os princípios jurídicos que sustentam a estrutura da OEA e a realidade objetiva da política externa dos Estados-Membros.

A começar pelo financiamento das atividades da organização. Além de abrigá-la em sua capital, os Estados Unidos financiam a altura de 60% seu orçamento regular e é o principal contribuinte ao seu orçamento extraordinário. [\[162\]](#)

A atuação da OEA deve ser confrontada a dois elementos outros parâmetros essenciais: as questões de segurança e os conflitos políticos.

6.3.3. A solução pacífica dos litígios e a institucionalização da cooperação militar: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)

Com o objetivo de manter a paz entre as Repúblicas americanas, propor soluções negociadas aos conflitos entre os Estados da região e estabelecer mecanismos de cooperação e auxílio mútuo em caso de agressão extracontinental, os Estados presentes à reunião de Chapultepec (cidade do México), em 1945, recomendaram a assinatura de um tratado específico sobre estes assuntos.

Ele foi concluído no Rio de Janeiro a dois de setembro de 1947, ratificado a 5 de março do ano seguinte e promulgado pelo Brasil através do Decreto nº 25.660 a 13 de outubro de 1948. Trata-se do *Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)*, conhecido também por *Pacto do Rio*.

O TIAR assinala, em seu preâmbulo, que pretende assegurar a “paz por todos os meios possíveis, prover auxílio recíproco efetivo para enfrentar ataques armados contra qualquer Estado Americano e conjurar as ameaças de agressão contra qualquer deles”. [\[163\]](#)

Nestas condições, os Estados signatários “condenam formalmente a guerra e se obrigam, nas suas relações internacionais, a não recorrer à ameaça nem ao uso da força, de qualquer forma incompatível com as disposições da Carta das Nações Unidas ou do presente Tratado” (art. 1º).

Como corolário ao não recurso à força, os Estados comprometem-se a submeter toda controvérsia “aos métodos de solução pacífica e a procurar resolvê-la entre si, mediante processos vigentes no Sistema Interamericano, antes de referir à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas”. Portanto, o *TIAR* está

consciente de que os litígios entre os Estados perdurarão. Contudo, a forma de encaminhar uma solução deve descartar *a priori* posições unilaterais caso estas implicarem a ameaça ou uso da força.

Há uma correta compreensão das relações entre os sistemas parciais e universais de solução dos conflitos, pois um entendimento deve ser buscado, num primeiro momento, em âmbito regional. Caso não seja encontrada uma solução em primeira instância, a disputa é remetida à ONU.

A correção do percurso deve ser matizada, pois o *TIAR* indica que o caso pode ser submetido, indiferentemente à Assembleia Geral ou ao Conselho de Segurança. Trata-se, sem dúvida, de um grave equívoco, pois a Assembleia Geral das Nações Unidas não dispõe, em suas prerrogativas, capacidade jurídica - formal e material - que lhe conceda o poder de analisar e resolver um conflito. Como enfatizamos em capítulo precedente sobre as Nações Unidas, este poder e funções constituem atributo exclusivo do CS. Certamente a análise pela AG, mais ampla e democrática, sugere uma maior possibilidade de obter uma solução justa. Porém, nestes casos a chance de obtenção de um veredicto justo deve ser temperada pelo claro risco da improbabilidade de sua aplicação, portanto de sua total ineficácia.

O princípio da segurança coletiva continental arduamente perseguido pelos Estados Unidos, desde a década de 1930, é institucionalizado através do *TIAR*. Assim, no seu terceiro artigo, “as Altas Partes Contratantes concordam em que um ataque armado, por parte de qualquer Estado, contra um Estado Americano, será considerado como um ataque contra todos os Estados Americanos e, em consequência, cada uma das ditas Partes Contratantes se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito imanente de legítima defesa

individual ou coletiva, que é reconhecido pelo art. 51 da Carta das Nações Unidas”.

O artigo terceiro é fundamental e merece duas observações. A primeira prende-se à necessidade, em caso de ataque armado a um ou mais Estados americanos, de convocar uma reunião extraordinária dos Ministros das Relações Exteriores. Este, como órgão de consulta e de ligação com a OEA, fará sugestões sobre a reação do coletivo e adotará suas decisões pelo voto de dois terços dos Estados signatários que tenham ratificado o tratado.

A segunda observação decorre da própria redação deste artigo. Ao referir-se à possibilidade de um ataque armado, os redatores mencionaram sua origem como sendo “de qualquer Estado”. Portanto, ao não especificar a origem extracontinental do ataque, a interpretação deste artigo pode ser ampliada. A reação do coletivo pode também ser cabível quando se trata de um ataque armado de um Estado americano contra outro Estado americano.

Nestas condições, o *TIAR* impõe uma dupla segurança coletiva ao continente. Por um lado, quando ele for agredido por forças extracontinentais e, por outro, quando houver uma agressão armada entre seus próprios membros.

A região do globo a que se refere o *TIAR* é cuidadosamente delimitada no artigo 4º, com o objetivo de não deixar transparecer qualquer dúvida sobre a abrangência espacial do que foi acordado.

A lista dos meios a serem utilizados pelo coletivo para colocar fim a uma agressão armada é progressiva e cumulativa, resumindo-se assim:

- retirada dos chefes de missão diplomática;
- ruptura das relações diplomáticas;
- ruptura das relações consulares;
- interrupção parcial ou total das relações econômicas ou das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas,

postais, telegráficas, telefônicas, radiotelefônicas ou radiotelegráficas;

- utilização de forças armadas (art. 8º).

6.3.4. Um balanço da OEA

A cooperação promovida pela Organização dos Estados Americanos insere-se na ampla realidade e nos propósitos do *pan-americanismo*. Este pode ser definido como sendo o movimento continental objetivando a integração nas áreas de segurança militar, das relações políticas, da cooperação econômica (comércio e investimentos) e no campo dos valores ideológicos. A resultante, do ponto de vista organizacional, é a construção de uma importante rede institucional bem como a assinatura de numerosos instrumentos legais que formam o denominado *sistema interamericano*.

A integração interamericana precede a criação do sistema interamericano, na medida em que ela se iniciou, como se referiu anteriormente, na primeira metade do século passado. Já o sistema interamericano estruturou-se a partir da Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos (1889-90). Além das diferenças temporais, os dois movimentos apresentam distintos enfoques, tanto de conteúdo quanto de participação.

A integração interamericana restringia-se espacialmente à América Latina, considerando seus integrantes em perfeita igualdade jurídica e material. Já o pan-americanismo incluía a América do Norte e era conduzido pelos Estados Unidos. Neste diapasão, o movimento seguia prioritariamente os interesses de Washington, decorrentes de sua política global.

A OEA representa a forma institucionalizada do pan-americanismo no pós-Segunda Guerra Mundial. Dotada de uma pesada e ineficiente estrutura institucional, a

organização foi colocada sob o manto da problemática geral das relações internacionais.

A primeira manifestação desta submissão da organização aos interesses do sócio mais poderoso foi a luta constante contra os regimes nacionalistas e socialistas latino-americanos. Por um lado, a intervenção na Guatemala em 1954, a suspensão de Cuba em 1962 e a intervenção na República Dominicana em 1965 contrastam com a complacência com as ditaduras militares na América Latina ao longo dos anos 1960-1980 e demonstram que a organização era refém da *Guerra Fria* e estava a serviço de uma causa ideológica.

A doutrina das fronteiras ideológicas, que acompanhou as relações interamericanas durante toda a experiência da OEA, colocou uma questão fundamental: a aceitação de seus pressupostos implicava o abandono do tradicional conceito de soberania e a possibilidade de ingerência nos assuntos internos dos Estados. Para contornar as limitações jurídicas impostas pelo ato constitutivo da OEA a qualquer possibilidade de intervenção, individual ou coletiva, nos assuntos internos dos Estados-Membros, procedeu-se a interpretações abusivas e políticas da Carta. Por outro lado, estas questões foram transferidas para a alçada do TIAR, permitindo a adoção de medidas decorrentes daquela aliança militar.

Concebido para ser um fórum de consultas e de debates, onde os parceiros estariam em perfeita igualdade jurídica, o sistema interamericano rapidamente transformou-se num sistema assimétrico de alianças. A OEA refletiu os dilemas e contradições da *Guerra Fria* servindo como biombo institucional à manifestação do poder dos Estados mais fortes, essencialmente dos Estados Unidos.

Os esforços empreendidos na cooperação para o desenvolvimento social e econômico alcançam resultados mitigados. Projetos pontuais como a Aliança para o

Progresso, ou permanentes como os esforços do BID, estão muito aquém das necessidades dos Estados-Membros. A experiência da OEA demonstra, como ocorre igualmente no caso da ONU, as limitações da organização internacional na política indutora do desenvolvimento. Os problemas sociais, marcados pela exclusão e disparidade, continuam atingindo os maiores índices mundiais.

Durante a década de 1980, a América Latina confrontou-se com importantes desafios políticos e econômicos. Paralelamente ao processo de retorno à democracia representativa, surgiram questões tais como os conflitos na América Central, o narcotráfico, a Guerra das Malvinas, o crescimento geométrico da dívida externa e a crise econômica, que transforma o período na chamada *década perdida* da América Latina. Novos fóruns foram criados, como o Grupo do Rio, o de Contadora, o de apoio a Contadora, o Sistema Econômico Latino-americano (SELA), as integrações econômicas regionais e as negociações bilaterais, tentando contornar a possível falência financeira dos Estados latino-americanos. A maioria dos esforços para resolver estes dilemas ocorre longe do alcance da OEA.

Frente às reiteradas crises que sacodem o continente, a OEA apresenta unicamente, como afirma renomado latino-americanista, sua “inanição verborrágica e sua impotência burocrática”. ^[164] Há dúvidas. O que parece ser seu principal defeito pode vir a ser sua qualidade essencial: a capacidade em adaptar-se à conjuntura política regional fazendo com que seja a única organização política regional nas Américas cujo passamento é reiteradamente anunciado e que se mantém viva.

6.3.5. Perspectivas da OEA

A assimetria causada pela presença dos Estados Unidos na Organização poderia vir a ser diminuída através da

atuação do Canadá. Tal não tem ocorrido. Por esta razão, muitas vozes reclamam a constituição de uma OEA exclusivamente latino-americana. Ora, o fato de afastar os Estados Unidos de uma hipotética nova organização não terá o condão de transformar a realidade do poder na região. Ao contrário, pois Washington se sentirá ainda mais livre para adotar iniciativas ditada pelo seu exclusivo interesse nacional.

O caminho a ser percorrido deveria ser o inverso. Sustentada por uma clara vontade política e baseada em instrumentos legais que impossibilitassem interpretações contraditórias e casuísticas, a OEA poderia vir a transformar-se em valioso instrumento de cooperação para a manutenção da paz e segurança nas Américas, bem como alavanca para o desenvolvimento socioeconômico e instrumento útil para a preservação do Estado de Direito.

O Protocolo de Reformas da Carta da OEA, também conhecido como Protocolo de Washington, aponta timidamente nesta direção. Como decorrência do Compromisso de Santiago de 1991, referido anteriormente, o Protocolo de Washington, firmado no ano seguinte, prevê modificações substantivas no ato constitutivo da organização. Trata-se, no essencial, de questões sociais e de luta pela democracia.

Com relação aos problemas sociais, vários novos artigos salientam que a eliminação da pobreza aguda é um desafio e constitui responsabilidade conjunta dos Estados-Membros (art. 3º). Um Protocolo firmado, em 1993, na cidade de Manágua reitera esta preocupação e prevê a substituição do Conselho Interamericano Econômico e Social por um Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral.

A luta pela democracia no âmbito da OEA é contemplada pelo art. 9º do Protocolo de Washington, que prevê a possibilidade da suspensão de um Estado-Membro cujo governo democraticamente constituído tenha sido

derrubado pela força. Portanto, a suspensão não é automática e não implica a adoção de outras sanções coletivas que viessem a auxiliar a restauração da democracia representativa.

A escassa eficácia da OEA, no campo da cooperação ao desenvolvimento e no de manutenção da paz e segurança regionais, é indissociável da pouca disponibilidade dos países membros em cooperar para o coletivo das Américas. As reformas introduzidas representam um indício para mudar a organização. Seu alcance limitado e a não indicação dos meios para atingir os resultados esperados tendem a demonstrar que a OEA continuará a desempenhar um papel pouco relevante nas relações interamericanas, persistindo a questão cubana como seu “calcanhar de Aquiles”.

Contudo, a intervenção da organização nas crises venezuelana e equatoriana, bem como os instrumentos coletivos de luta contra o terrorismo no Continente aponta outro caminho. Sendo ainda prematuro um julgamento definitivo sobre a renovação da OEA, sua atuação indica ser possível transformá-la em instrumento eficaz para auxiliar a manutenção do Estado de Direito e da democracia no Novo Mundo. Contudo, frente às iniquidades sociais e às assimetrias econômicas que marcam as sociedades do Novo Mundo, a OEA se encontra desprovida de meios e de vontade política para auxiliar em sua superação.

Em 2014 a Assembleia Geral aprovou um documento sobre a Visão Estratégica da OEA. Ela consolida o conceito em quatro pilares (democracia, desenvolvimento integral, direitos humanos e segurança multidimensional) enfatizando que “a OEA é o fórum hemisférico de caráter político integrado por todos os países das Américas que, em condições de igualdade e de maneira independente, fortalece a democracia, promovem e protegem os direitos humanos, incentiva o desenvolvimento integral, e fomenta

a segurança multidimensional, em benefício do bem-estar com justiça e inclusão dos povos das Américas”.

Todavia, além da crise de identidade a OEA sofre os efeitos de dois outros dilemas. Por um lado, uma severa crise financeira. Seu orçamento anual para 2020 alcança tão somente US\$ 89 milhões de dólares. Em razão da ausência de engajamento político dos Estados-Membros e de uma gestão errática, muitos Estados atrasam suas contribuições financeiras.

Enfim, adicionado ao descaso, surgem críticas endereçadas à própria existência da OEA. Alguns governos, supostamente progressistas, consideram a OEA como sendo “o Ministério das Colônias” dos Estados Unidos e preconizam seu desaparecimento. Como já enfatizado anteriormente, se trata de erro estratégico e de desconhecimento da História das relações continentais. Por estas razões jamais prosperou esta campanha suicida.

Filha da *Guerra Fria*, a OEA permaneceu como simples fórum de debates e discussões. Sua debilidade institucional constitui sua principal força já que ela permite adaptar-se às circunstâncias cambiantes e a dinâmica das relações interamericanas. Como veremos logo a seguir, surgiram organizações regionais concorrentes tais como CELAC, UNASUL e ALBA. Todas caracterizadas pela exclusão dos Estados Unidos. Todas sofrendo crises profundas.

6.3.6. Minha experiência na OEA

Em janeiro de 2007 fui eleito pela Assembleia Geral da OEA, integrante de seu órgão consultivo em assuntos jurídicos. A *Comissão Jurídica Interamericana* (CJI) reúne-se semestralmente no histórico Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro onde mantém uma reduzida secretaria administrativa. No ano seguinte fui designado pelos meus pares, para a vice-presidência da CJI.

Em outubro de 2008 o Ministro Celso Amorim me informou que o Secretário Geral da OEA, o chileno José Miguel Insulza, estava buscando um Representante especial da OEA para o Haiti e que o Brasil pretendia apresentar minha candidatura.

Ocorre que o Haiti e suas agruras havia despertado meu interesse em 1993 quando conheci o país integrando a MICIVIH. ^[165] Inclusive publiquei no ano seguinte uma dos raros livros brasileiros sobre o país. ^[166]

De maneira inopinada e surpreendente o Governo brasileiro havia decidido em março de 2004, enviar tropas e comandar o braço armado da Missão das Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH) que se instalaria no país caribenho até outubro de 2017. Interessado por uma avaliação acadêmica e propositiva, o Itamaraty solicitou-me que acompanhasse a evolução da situação através de missões semestrais e Relatórios periódicos contendo, inclusive, sugestões práticas.

Não sabia o que responder ao convite do Ministro Amorim. Várias dúvidas e receios me assaltavam. Em 1993 minha estada no Haiti fora encurtada por razões de saúde. Nas recentes viagens eu permanecia no país o mínimo necessário antes que adoecera. Meu perfil acadêmico e independente talvez não fosse o melhor adaptado à função.

Finalmente, convenci-me que muito além da crise haitiana, para um especialista em Organizações Internacionais, se tratava de uma oportunidade ímpar para conhecer desde o interior seu funcionamento cotidiano. Seria uma fugaz embora reveladora incursão nas entranhas de uma organização internacional . Ao aceitar a indicação, sequer imaginava o quão desafiador, problemático e marcante seria o desafio.

Na visita que se seguiu à sede da OEA em Washington, fui recebido por Insulza e pelo Secretário Geral Adjunto, o surinamês Albert Ramdin. Descobri então que Insulza,

preocupado em identificar funções para o seu vice, havia decidido colocar os escritórios de representação da OEA nos Estados membros sob a responsabilidade de Ramdin. Entre tantas sugestões e recomendações recebidas uma me pareceu bizarra: no caso da representação da OEA no Haiti, os assuntos administrativos e financeiros estariam a cargo de Ramdin ao passo que os políticos seriam da alçada de Insulza.

Bizarra iniciativa com uma consequência lamentável: o ativismo de Ramdin transformado em assíduo viajante e filtro indispensável às ações no terreno. [\[167\]](#)

Em razão de um histórico político conturbado, sendo o único Estado membro da OEA objeto de uma Operação de Manutenção da Paz das Nações Unidas, o Haiti está na agenda do Conselho Permanente da OEA. Portanto, não se trata de uma Representação corriqueira e burocrática. Por esta razão Insulza me informa que, ao contrário das demais representações, a de Porto Príncipe deve se reportar diretamente a ele.

Frente à duplicidade de comando notei que meu futuro trabalho no Haiti teria algo de equilibrista. Contudo, minha esperança era que provavelmente a disputa me permitiria dispor de uma maior margem de manobra. Foi o que aconteceu. Logo fui designado como Representante Especial do Secretário Geral e Chefe do Escritório de Representação no Haiti onde permaneci de janeiro de 2009 a abril de 2011.

Duas são as principais missões da OEA no Haiti. Por um lado dotar seus cidadãos de uma Cédula de Identidade. Ocorre que o Estado haitiano não detém informações sobre sua população já que parte desta não dispõe de certidão de nascimento, sendo a Cédula de Identidade seu solitário documento legal. Além disso, inexistente Título Eleitoral. Para o exercício do voto é requerida a Cédula de Identidade. Esta situação conduz a segunda principal missão da OEA: apoiar técnica e financeiramente o Conselho Eleitoral Provisório - o

Tribunal Superior Eleitoral haitiano - na organização das votações.

Apesar de dispor de um precário e complexo sistema eleitoral, a Constituição do Haiti de 1987 prevê um demente calendário com votações anuais! Portanto a febre eleitoral é permanente e sua cura impossível. A questão político-eleitoral encontra-se no âmago da multifacetada crise haitiana. Ausentes soluções não há como estabilizar o país como pretendia a MINUSTAH.

Desde 2004 os principais países interessados pelo Haiti, as Nações Unidas e a OEA montaram uma plataforma oficiosa de coordenação de suas atividades. Trata-se do *Core Grupo* com sede em Porto Príncipe e com antenas em Washington, New York e Genebra. Criado com o objetivo de “promover o diálogo com as autoridades haitianas e contribuir para uma ação eficaz da Comunidade Internacional no Haiti”, o Core Grupo reunia-se semanalmente ou quando necessário.

Vários sinais positivos surgiram durante o ano de 2009: retomada de um tímido crescimento econômico; apaziguamento político e social; diminuição dos índices de violência. Ao final do ano discutíamos no Core Grupo um modelo de saída de crise já que havia consenso sobre o esgotamento das funções da MINUSTAH.

No início de janeiro de 2010, retornei ao Brasil para desfrutar das férias anuais. No dia 12 de janeiro, às 16h53, um sismo de 7,0 na Escala Richter atingiu a região metropolitana de Porto Príncipe. Em 35 segundos matou 230.000 pessoas, feriu e mutilou outras 300.000, desabrigou 1.500.000 e destruiu o coração econômico e político do Haiti. Destruiu também nossa pretensão de dar por encerrado o trabalho da MINUSTAH.

Os sobreviventes estavam frente a um desafio aterrador e inimaginável, para o qual ninguém estava preparado. Nem os homens. Nem as Instituições.

Como a maioria dos sobreviventes estrangeiros fez com sobradas razões, eu poderia ter renunciado e permanecido no Brasil. Decidi, ao contrário, retornar ao Haiti a bordo do primeiro voo humanitário brasileiro. O *Sucatão* pousou às 3 horas da madrugada de sexta-feira, dia 15 de janeiro de 2010, na única pista do semidestruído aeroporto Toussaint Louverture em Porto Príncipe. Ainda na pista, soube que o edifício onde residia havia ruído e vitimado meus vizinhos. Solitário, desprovido de armas e bagagens, iniciava naquele momento uma das mais marcantes etapas de minha vida.

Naqueles meses de dor e sofrimento entre as principais atividades da OEA foram proteger seus 400 colaboradores e suas famílias; distribuir a ajuda que chegava, inclusive através da Organização Pan-americana de Saúde; proteger os órfãos de adoções internacionais apressadas e ilegais; amparar as famílias dos desabrigados fornecendo documentação provisória; participar dos trabalhos da Comissão Interina de Reconstrução do Haiti (CIRH) onde fiz com que a República Dominicana e Cuba fossem convidadas como Observadoras; manter diálogo permanente com o Governo haitiano; tentar coordenar as atividades de socorro através do Core Grupo; prosseguir com o apoio ao CEP para a organização das eleições gerais previstas para novembro daquele ano.

Previsto para dois anos, o meu mandato aproximava-se de seu termo. Insulza concordou com sua prorrogação de alguns meses até a conclusão do processo eleitoral. Como professor universitário especializado em Organizações e relações internacionais, incomodava-me a possibilidade de simplesmente fazer as malas e retornar ao Brasil sem ao menos tentar extrair alguns ensinamentos da experiência vivida. Trata-se de típica reação de pedagogo. Não conseguia afastar de meu horizonte o imaginário e suposto compromisso.

Pouco a pouco me convenci da necessidade de fazer um balanço sobre a atuação da Comunidade Internacional (CI) no Haiti tal qual a vivenciei ao longo destes extraordinários dois anos. Pensei escrever um artigo acadêmico. Logo descartei, pois poucas pessoas a ele teriam acesso.

Finalmente decidi conceder uma entrevista a um jornal relatando minha experiência e a visão do que havia de equivocado no nosso relacionamento com o país. Faria sugestões para que ao menos não repetíssemos com tamanha insistência e desenvoltura os erros do passado. Faltava ainda encontrar um jornal e um profissional interessado.

Estava com esta preocupação quando surgiu na primeira quinzena de novembro, na sede da OEA um jovem suíço do jornal genebrino *Le Temps*. Arnaud Robert chama-se ele. Pareceu-me sério e bem preparado. Após fornecer as informações que ele buscava sobre o apoio concedido pela OEA para a feitura das cédulas de identidade e ao CEP, indaguei sobre o eventual interesse de seu jornal em uma entrevista de fundo. Ele respondeu positivamente, embora fosse indispensável consultar o Redator-Chefe em Genebra. Escassos dias depois, me telefonou informando que havia interesse e marcamos a entrevista para o dia 15 de novembro.

A escolha do jornal não fora obra do acaso. Já conhecia sua seriedade e interesse pelas questões internacionais. Sobretudo, residi por quase quinze anos na cidade de Calvino onde fiz meus estudos universitários. Além disso, minha primeira esposa e mãe de três de meus filhos são genebrinas e todos lá residem. De certa maneira, era uma forma de retribuir ao país e a cidade o tanto que fizeram para a minha formação. Enfim, por abrigar um grande número de organizações internacionais, inclusive a sede europeia das Nações Unidas, provavelmente a entrevista seria lida por alguém.

Após uma semana indaguei Arnaud Robert sobre a possível publicação da entrevista. Ele disse-me que ela estava pronta e que talvez a publicassem. Nada garantiu e eu nada exigi.

Passavam-se os dias e as semanas. A roda-viva provocada pela crise eleitoral haitiana me absorveu a tal ponto que esqueci por completo da publicação da entrevista. Nunca mais pensei nela. Talvez tivesse a impressão de que havia sido algo que deveria ter acontecido e não aconteceu. Não estou certo disso. Sei que simplesmente apaguei a entrevista da memória.

Uma preocupação suplementar surge em meados de outubro com o aparecimento, pela primeira vez na história haitiana, de uma epidemia de cólera iniciada no vilarejo de Meye (Mirebalais, Departamento do Centro). Ocorre que a Base Militar da MINUSTAH ocupada por Capacetes Azuis oriundos do Nepal e localizada nas proximidades do vilarejo, jogava sem nenhum tratamento seus dejetos humanos no Rio Meye. Este é afluente do Rio Artibonite - o maior da Ilha de Espanhola - levando assim o bacilo colérico aos quatro cantos do território haitiano.

De extrema violência, a cólera provocou 50 mil mortes e 800 mil infectados. Apesar das evidências e críticas, a ONU reconhecerá sua responsabilidade somente em dezembro de 2016. E unicamente do ponto de vista moral já que sob o ângulo jurídico as OP supostamente se beneficiam de absoluta imunidade. Tal interpretação maldosa e maximalista da imunidade diplomática impediu o pagamento de compensações e indenizações aos familiares das vítimas e ao Estado haitiano, manchando indelevelmente a reputação da organização. [\[168\]](#)

Neste contexto pleno de desafios, as eleições devem realizar-se. De qualquer forma. Contra ventos e marés. Elas não serão impedidas nem pelo terremoto e tampouco pela cólera.

Como sempre ocorre nas Américas, quando convidada a OEA envia uma Missão de Observadores Eleitorais (MOE) que acompanham a campanha. Em razão das difíceis relações do Haiti com seu entorno imediato sugeri que a CARICOM fosse associada à MOE e designado como Chefe um expert em Haiti, o Embaixador Colin Granderson, de Trindade e Tobago. Em contrapartida me comprometi com Insulza de conceder apoio a MOE, ausente qualquer interferência minha nas questões eleitorais.

Cedo pela manhã no dia da votação, Edmond Mulet faz uma declaração tranquilizadora: *“No geral tudo está correndo, em paz. Vejo uma grande paixão das cidadãs e cidadãos pela democracia neste país. A MINUSTAH está presente. Não há razão para temer. Se trata de uma festa eleitoral. Há pequenos problemas administrativos que não irão reduzir a participação.”* [\[169\]](#)

Contudo, às 11 da manhã doze dos dezoito candidatos presidenciais emitem um Comunicado conjunto no qual denunciam fraudes, exigem a suspensão da votação e a organização de novas eleições. Esta iniciativa conjugada as manifestações de rua provocam pânico na CI e Mulet convoca uma reunião de emergência para o início da tarde deste fatídico dia de votação do primeiro turno das eleições presidenciais.

Embora Albert Ramdin estivesse presente à reunião em representação da OEA, eu estava tomado por um sentimento de inquieta curiosidade e decidi participar.

Com um Core Grupo amplamente alargado com mais de quarenta representantes de instituições e Estados – parecia que todos os estrangeiros em atividade no Haiti estavam presentes – surge inopinadamente um solitário haitiano: o Primeiro Ministro Jean-Max Bellerive.

Ele começa ironizando sua imprevista presença:

“seria interessante à presença ao menos de um Haitiano em conclave que decidirá o futuro do Haiti”.

Decidirá o futuro do Haiti? O que há de tão grave acontecendo? Logo sou esclarecido quando Bellerive indaga bruscamente:

“o mandato do Presidente René Préval está sobre a mesa de negociação?”

Ao fazê-lo ele percorre com o olhar um salão abarrotado pelos mais altos representantes do poder internacional. Segue um silêncio sepulcral. Ninguém contesta a inacreditável indagação: *vamos dar um golpe em um Presidente democraticamente eleito em 2006, inclusive sob a nossa guarida?*

Eu estava de mãos atadas e minha voz silenciava. O quê fazer? Em face da pergunta direta de Bellerive, calaram-se os exaltados golpistas do Core Grupo cujas palavras ainda ecoavam na sala. Ao inusitado somou-se a covardia.

Para romper um silêncio interminável e convencido que interpretava princípios fundamentais e não mero interesse circunstancial, eu rompi o silêncio e solicitei a palavra.

Era imprescindível fazê-lo. Estávamos prestes a cometer uma ignomínia moral e um crasso erro político. Com a ativa e fundamental participação da Comunidade Internacional, lançaríamos novamente o Haiti em direção ao precipício referido por Luigi Einaudi quando da crise de fevereiro de 2004.

Sequer acaricieei a ideia da eventualidade de consequências desagradáveis que pudessem afetar-me tanto pessoal quanto profissionalmente. Ao contrário. Opor-se ao absurdo pretendido por parte da CI me pareceu uma simples obrigação. A consciência democrática e o respeito pelas instituições haitianas guiaram minha atitude. Não seria o Representante da OEA no Haiti que falaria. Seria o Brasileiro e o professor universitário.

Tomando o cuidado em declarar que me pronunciava em meu nome pessoal e não no da OEA, informei que o fazia por dever de lealdade aos colegas. Além disso, todos

conheciam o trabalho que havia realizado no Haiti para a feitura da Lista Eleitoral, em condições de grandes dificuldades. Tinha legitimidade, portanto, para me pronunciar. Dirigindo-me essencialmente aos presentes não americanos e, em tese, não habituados com nossas regras políticas e jurídicas, informei que:

“Foi assinado nas Américas, em 2001, um documento denominado Carta Democrática Interamericana . Esta Carta estipula que qualquer modificação, à margem dos preceitos constitucionais, do mandato de um Presidente eleito democraticamente, deve ser considerada um golpe.”

Novamente fez-se silêncio. Pesado e longo silêncio. Antes que ele voltasse novamente a se prolongar em demasia, mirei o Embaixador do Brasil, que havia se colocado em frente a mim neste círculo imaginário que formávamos, e indaguei:

- *“Gostaria de conhecer a posição do Brasil.”*

Igor Kipman afirmou imediatamente:

- *“O Brasil tem a mesma interpretação.”*

Aliviado, já não mais estava só. Logo a seguir o argentino Rodolfo Matarollo, representante da UNASUL, manifestou-se no mesmo sentido.

Com um ar desolado, o Embaixador dos Estados Unidos, Kenneth Merten balançava a cabeça sinalizando contrariedade com o desenrolar da reunião. Quando rompeu seu silêncio foi para reconhecer que o golpe do Core Grupo contra Prével fracassara e declara:

- *“Não vamos mais falar deste assunto.”*

Ao abortar a manobra golpista estava seguro na defesa de minha posição e da organização que eu representava. Somente não sabia eu que ter evitado o golpe contra um Presidente democraticamente eleito - episódio no qual pude imprimir a defesa da legalidade e dos interesses de um Estado membro como uma marca que considero ser a essência de uma organização regional de natureza política

como a OEA - representaria um ponto de inflexão no meu trabalho. A partir daquele momento estariam contados os meus dias como Representante Especial do Secretário Geral da OEA no Haiti.

Havíamos previsto uma derradeira reunião antes do final do ano do Core Grupo - representantes de países doadores e organismos internacionais envolvidos com as eleições - com o Presidente René Préval às 11 horas de segunda-feira, 20 de dezembro de 2010 no anexo que servia de escritório presidencial localizado logo atrás das ruínas do Palácio Nacional.

Cheguei um pouco antes do horário e fui estacionar o veículo sob as árvores, buscando proteger-me do inclemente sol, que se encontram na lateral dos jardins do Palácio. Fiz um pouco de tempo e quando faltavam 10 minutos para o horário marcado, caminhei em direção ao local da reunião.

Então soou meu celular. Era a Secretária de Insulza desde Washington, informando-me que ele queria falar comigo. Bruscamente surgiu uma voz irritada:

- *“Ricardo, não dá mais. Sofro demasiadas e contínuas pressões. O que dizes na entrevista é incompatível com tuas funções. Peço que saias imediatamente de férias e retorne ao Haiti dentro de um mês para despedir-te e buscar teus pertences”.*

Deduzi que a entrevista esquecida havia sido publicada. Então respondi calmamente:

- *“Entendo Secretário. Assim o farei”.*

Não tentei justificar-me ou declarar que o jornalista desvirtuou minhas palavras, como ocorrem seguidas vezes nas relações dos políticos com a imprensa. Quando o Representado assim se manifesta ao Representante, não há nada a ser feito a não ser o que fiz. Agradei a chamada e desliguei o celular. Minha esperança estava duplamente

confirmada: além de publicada a entrevista fora lida por alguém!

A entrevista deveria ser o fecho de minha contribuição ao debate sobre os rumos da cooperação internacional no Haiti. Efetivamente ela fechou o ciclo. Contudo, não como previa. Ao invés de abrir uma discussão sobre o tema a entrevista, por um lado, instrumentaliza os críticos da MINUSTAH e, por outro, deixa a CI sem reação. A não ser a tradicional atitude de alguém que, ao não apreciar a mensagem, aponta sua ira para o mensageiro. Enfim, jamais poderia imaginar que reflexões construtivas e feitas de boa fé, embora críticas e contundentes causasse o impacto que provocou e ser a gota de água que faltava para que me obrigassem a deixar imediatamente o Haiti .

Ainda na tarde do mesmo dia ouvi rumores sobre repercussões da entrevista. Na manhã seguinte não somente ela estava estampada em todos os meios de comunicação haitianos - as rádios e televisões a liam integralmente - como também imediatamente associaram sua publicação com a notícia que eu havia sido demitido da OEA e estava deixando definitivamente o Haiti.

Logo a seguir as redes sociais começaram a divulgar o “caso Seitenfus”. O impacto era imenso, elogios e agradecimentos se multiplicavam como se multiplicavam também as críticas, por vezes veementes e apaixonadas, a decisão da OEA de revocar-me.

O inevitável Albert Ramdin tenta, mentindo deslavadamente, convencer a opinião pública que minha partida resulta de decisão pessoal e não de uma iniciativa da OEA. Segundo Ramdin, eu não havia sido afastado. Estava simplesmente de licença. No entanto ele confessa que

“alguns dos comentários [feitos por mim] foram muito infelizes nas atuais circunstâncias, no momento em que a Comunidade Internacional está tentando ajudar no processo

de paz. Pessoal ou academicamente podemos concordar com algumas afirmações políticas e econômicas, [contudo] é muito difícil manter essa posição enquanto funcionário da missão internacional. Mas essa não é a razão principal da saída dele. Foi uma coincidência de fatores". [\[170\]](#)

O próprio Insulza vê-se na obrigação de intervir “para frear as críticas suscitadas em círculos diplomáticos da Europa e do Brasil”. Para minha decepção informa

- *“que não é verdade que eu pedi sua renúncia; o Senhor Seitenfus há tempo anunciou que partiria”.*

Tentando temporizar e aproximar sua consciência dos fatos, Insulza sublinha que, embora não seja o motivo de minha saída, eu

- *“sempre fiz declarações bastante fortes sobre a distribuição da ajuda no Haiti e fiz ver a ele que, como Representante da OEA, não é bom que faça essas declarações”.* [\[171\]](#)

Não obstante a ausência de qualquer menção a crise eleitoral, já que a entrevista havia sido concedida em meados de novembro e buscava analisar a estrutura e princípios da ajuda internacional ao Haiti, sua publicação naquele tenso momento, provocou impacto inesperado e desmedido .

Em 27 de janeiro o Comandante Supremo da Revolução Cubana publica em suas “Reflexões de Fidel”, um artigo extremamente elogioso. Após afirmar que os Estados Unidos é o “criador da pobreza e do caos” no Haiti, ele transcreve oito perguntas e suas respectivas respostas de minha entrevista. Em seguida, informa que há em minhas declarações “verdades lapidárias”. Para concluir, Fidel Castro declara que

- *“é possível concordar ou discordar de algumas palavras do brasileiro Ricardo Seitenfus, mas é fato que ele disse verdades incontestáveis em suas respostas”.* [\[172\]](#)

Algumas semanas mais tarde, Insulza confidenciou-me com contida alegria e surpresa que, pela primeira vez desde 1961 quando Cuba foi suspensa da OEA, Fidel Castro tece comentário elogioso a um funcionário da organização.

Por irônico que isso possa parecer, eu era um dos raros que, apesar de vítima, entendia e aceitava a decisão de Insulza. Seus numerosos e ferozes críticos não se davam conta que a entrevista fora utilizada como mero pretexto para afastar-me, pois desde o fatídico 28 de novembro, países importantes do CORE Grupo exigiam que Insulza me retirasse do Haiti. E o faziam com razão. Enquanto a representação da OEA no Haiti estivesse sob minha responsabilidade, lutaria com as minhas parcas forças para impedir que a ilegalidade e a ingerência descarada da Comunidade Internacional se consumassem.

Viajei ao Brasil na noite de Natal e retornei ao Haiti em fins de janeiro de 2011 para recolher meus pertences. No início de março, poucos dias antes de deixar a Presidência, René Préval condecorou-me com a insígnia da *Ordem de Cavaleiro da República do Haiti* em razão de minha “*coragem em defesa da dignidade do Povo Haitiano*” . [\[173\]](#) Foi um dos raros consolos que recebi. Assim também nas Ol fazer o bem e agir corretamente não é garantia de reconhecimento. Ao contrário, pode ser de penitência.

6.4. COMUNIDADE DE ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS (CELAC)

Promovida por Brasil e México, a CELAC foi criada em 23 de fevereiro de 2010 e é composta por trinta e três Estados. Ela resulta da convergência de várias instâncias regionais: o Grupo de Contadora, o Grupo do Rio e a Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC).

Não se trata, segundo a teoria, de uma organização internacional clássica. Ela não dispõe de instituições

independentes e permanentes. Sua direção é itinerante, seguindo um rodízio por ordem alfabética dos Estados-Membros. Malgrado estas características institucionais peculiares, a CELAC pode ser considerada como um mecanismo representativo da América Latina e do Caribe. Assim, nas negociações multilaterais com a União Europeia, a CELAC representa o conjunto da região. Igualmente, há busca de posições consensuais nas diferentes instâncias das Nações Unidas. Finalmente, a CELAC procura integrar e tornar coerentes os numerosos mecanismos de integração regional.

A CELAC conta com uma singela estrutura institucional que se apresenta da seguinte forma:

a) Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo - Instância suprema define as diretrizes, prioridades, estratégias e projetos. Seu encontro anual acontece no país encarregado da Presidência *pro tempore* ;

b) Reunião dos Ministros das Relações Exteriores - Prepara e aprova a agenda das reuniões presidenciais;

c) Presidência *pro tempore* - Exercida por rodízio, representa a CELAC ao longo de seu mandato anual;

d) Reuniões dos Coordenadores Nacionais e dos Especialistas;

e) Troica - Reúne o Presidente precedente, o atual e o futuro imediato da CELAC.

Sustentada na percepção legalista da igualdade jurídica de seus Estados-Membros, as decisões da CELAC são consensuais. Trata-se de decisões de natureza política e uma vez acordadas, significam mandatos que, *a priori* , devem ser cumpridos.

Contudo, não deve haver ilusões com relação à funcionalidade efetiva da CELAC e o cumprimento, embora de caráter vinculante, de seus acordos. Assim, por exemplo, quando a OMC buscou um substituto ao seu Diretor Geral , surgiram três candidaturas provenientes dos Estados da

CELAC. Finalmente o diplomata brasileiro Roberto Carvalho de Azevedo foi eleito.

Caixa de ressonância de múltiplas aspirações nacionais contraditórias ou instituição disciplinadora e porta-voz de uma estratégia comum? Talvez seja prematuro responder à indagação. Todavia, os sinais que ela emitiu em seus poucos anos de existência indicam que ela não conseguirá êxito onde suas congêneres regionais fracassaram.

6.5. UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) nasceu em 23 de maio de 2008, em Brasília, com a assinatura do seu tratado constitutivo. Todavia, aconteceram várias etapas prévias, como a criação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000. O objetivo central era avançar na modernização da infraestrutura regional e na adoção de ações específicas para promover a integração e o desenvolvimento econômico e social.

Em dezembro de 2004, foi criada, em Cuzco, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), com o objetivo de compatibilizar o MERCOSUL com a Comunidade Andina. Em abril de 2007, na Venezuela, durante a Cúpula Energética Sul-Americana, o nome Comunidade Sul-Americana de Nações foi alterado para União das Nações Sul-Americanas.

A Secretaria Geral da nova organização é sediada em Quito, e seu futuro Parlamento, em Cochabamba, na Bolívia. Os Estados-membros da UNASUL são, portanto, todos os países que fazem parte da América do Sul: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. As línguas oficiais são espanhol, inglês, português e holandês.

O objetivo do organismo é construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união nos âmbitos cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

A estrutura organizacional da UNASUL tem como base o Conselho de Chefes de Estado e Governo, o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, o Conselho de Delegados e a Secretaria Geral. A Presidência será rotativa, e os Conselhos Ministeriais e Setoriais possuem caráter de mero apoio administrativo. As decisões na UNASUL ocorrem através do consenso, sendo que os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL são obrigatórios para os Estados-Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com os respectivos procedimentos internos. Todavia, qualquer Estado-Membro pode eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada ou de participar total ou parcialmente de uma instituição, organização ou programa que sejam criados.

A contribuição ao orçamento segue o princípio da proporcionalidade com cotas diferenciadas para os Estados-Membros, considerando a capacidade econômica, a responsabilidade comum e o princípio da equidade.

O amplo espectro dos temas abarcados pelo tratado constitutivo da UNASUL (segurança, cidadania, infraestrutura, saúde, entre outros), sugere sua possível ineficácia. Além disso, não esclarece como a UNASUL se comunicará com os outros processos de integração já existentes e com os acordos bilaterais já firmados entre os

países-membros, criando um cenário de sobreposição de processos e inflação de organismos regionais.

Outro exemplo relacionado a esse impasse na região é o projeto de criação de Parlamento Sul-Americano. Não é esclarecido de que forma esse parlamento se relacionará com os outros parlamentos existentes, o Parlamento Andino e o Parlamento do MERCOSUL. A UNASUL já nasce dotada de personalidade jurídica internacional, expressa no artigo primeiro do Tratado Constitutivo, o qual entrou em vigor em 11 de março de 2011, por ocasião da Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros das Relações Exteriores, realizada em Quito.

Quais as razões para seu surgimento? Por um lado, o interesse em resolver questões e conflitos em âmbito regional, sem interferência da OEA e, por via de consequência, dos Estados Unidos. Por outro lado, visa a uma inserção mais segura e competitiva dos Estados sul-americanos na esfera internacional. Nesse sentido, aproxima-se essencialmente de outras iniciativas regionais que compartilham desse mesmo objetivo, caso do MERCOSUL. No entanto, os aspectos econômicos constituem objetivos secundários, fazendo da UNASUL, uma organização regional voltada às esferas institucionais, estratégicas e políticas para alcançar seus propósitos.

Assim, dois são os principais pontos que diferenciam e caracterizam esta organização em relação às demais; por um lado sua originalidade, e por outro, sua intenção de promover a integração prioritariamente por meios políticos e geoestratégicos, tratando a questão econômica como elemento complementar. Provavelmente, assistimos o nascimento de uma organização nos moldes da OTAN, certamente em sua versão original, uma espécie de OTAS (Organização do Tratado do Atlântico Sul).

Na intenção de coadunar objetivos políticos, geoestratégicos e econômicos, a UNASUL coloca como

objetivo maior de seu tratado constitutivo:

“Construir, de maneira participativa e consensual um espaço de integração e união nos âmbitos cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados”.

Por objetivos políticos, há que destacar aspectos como a tomada de decisões por unanimidade, o assentamento na região no mapa mundial, a expressão da voz única dos países nas instâncias multilaterais e o aumento da independência política regional.

A formação da UNASUL possui propósitos muito específicos no âmbito dos países sul-americanos, atendendo a suas necessidades e demandas, procurando coadunar interesses políticos de Estado e de governo. No entanto, parece ser impossível que a OEA viesse a perder legitimidade e força na região, pois se trata do único instrumento do sistema interamericano em temas de interesse comum aos Estados Unidos e demais Estados.

A UNASUL possui um total de 30 projetos de infraestrutura, sete dos quais considerados prioritários. No entanto, a grave crise econômica que grassa na região compromete sua realização.

A crise venezuelana está no centro das atenções da UNASUL. O fracasso de sua mediação e a aparente, embora constante, atitude preconceituosa em benefício do Governo Maduro, coloca em cheque sua credibilidade.

Logo vemos que a UNASUL não foi criada para estar a serviço de todos. Ao contrário, ela existe para satisfazer alguns governos supostamente progressistas. Ora, a

alternância no poder – princípio fundador da democracia – impõe novos governos em um longo rosário de países com consequências dramáticas para a UNASUL.

Entre abril de 2018 e princípios de 2019, sete Estados suspendem sua participação na UNASUL (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru). O Uruguai os seguiu em março de 2020. Em março de 2019, com a participação da Guiana, estes mesmos países criam o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL).

A decadência e o possível desaparecimento da UNASUL demonstram de maneira inequívoca os liames aparentemente indissolúveis entre o voluntarismo e as OI de natureza estritamente política. Ao longo de sua curta existência a UNASUL foi incapaz de estar a serviço dos Estados e preferiu servir aos Governos de turno. Pecado capital. Que está também sendo cometido pela ALBA.

6.6. ALIANÇA BOLIVARIANA PARA OS POVOS DE NOSSA AMÉRICA (ALBA)

A Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e o Tratado de Comércio dos Povos (TPC) surgem de um acordo entre a República de Cuba e a República Bolivariana da Venezuela (14 de dezembro de 2004). A organização foi proposta pelo presidente Hugo Chávez na III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Associação de Estados do Caribe, em 2001, com o nome de Alternativa Bolivariana para as Américas. A concepção inicial e cardinal da ALBA-TPC é buscar, através da integração econômica, incrementar o desenvolvimento socioeconômico e uma coordenação das estruturas produtivas regionais.

O acordo reflete o surgimento de governos marcados por ideologias contrárias aos Estados Unidos, e de condenação ao imperialismo e ao neoliberalismo. Seus princípios são os seguintes: a integração latino-americana e caribenha, com

base na justiça e a na busca de incorporá-la ao cotidiano das pessoas; erradicação do analfabetismo na América Latina; o intercâmbio comercial como uma ferramenta para promoção do desenvolvimento justo e sustentável, desde que seja mutuamente conveniente e com respeito aos direitos humanos e a soberania de cada Estado, e assim, suas leis; apoio às políticas de produção nacional de alimentos a fim de garantir o acesso à população; a defesa da cultura latino-americana e caribenha e da identidade dos povos da região, com particular fomento à cultura autóctone e indígena; estímulos de mecanismos que fortaleçam a soberania monetária e financeira; e, levar em consideração a condição de assimetria política, social, econômica e jurídica.

Em 24 de abril de 2006, a Bolívia ingressa na ALBA-TCP e, em 26 de janeiro de 2008, é a vez da entrada da Nicarágua. Com a queda de Evo Morales, em novembro de 2019 a Bolívia anunciou sua retirada.

Atualmente, os Estados-Membros da ALBA-TPC são: Venezuela, Cuba, Nicarágua, Dominica, Equador, São Vicente e Granadinas, Antígua e Barbuda, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis e Granada.

A estrutura organizacional da ALBA-TPC conta com o Conselho Presidencial; o Conselho Social, Econômico, Político, de Movimentos Sociais; o Comitê da Mulher de Igualdade de Oportunidades, de Proteção à Natureza, de Comissão Política e de Defesa Permanente e de Soberania; e ainda, com o grupo de trabalho de Leis Internacionais, Autodeterminação, Respeito à Soberania e aos Direitos Humanos e a Coordenação Permanente através de um Secretariado Executivo.

Em janeiro de 2008, foi firmada a ata fundadora do Convênio Constitutivo do Banco da ALBA, com o objetivo de promover e fomentar a integração econômica e social dos Estados-Membros.

O Banco da ALBA é uma entidade financeira detentora de personalidade jurídica internacional, sediada em Caracas. Suas principais funções são de financiamento de programas e projetos de desenvolvimento de setores chave da economia, geração de emprego digno, desenvolvimento técnico-científico, inovação, invenção, complementaridade e desenvolvimento das cadeias produtivas, proteção de recursos naturais e conservação do meio ambiente; financiamento de programas e projetos de desenvolvimento em setores sociais para reduzir a pobreza e erradicar a pobreza extrema, a exclusão étnica e social; assim como financiamentos de projetos voltados ao comércio justo e o processo de integração latino-americana e caribenha. Ainda, a ata estipula a representação no Banco igualitária da parte de cada um dos países que o integram, visando um funcionamento democrático.

Outro resultado prático mais importante decorrente do surgimento da ALBA é a criação do programa PETROCARIBE que revoluciona o mapa do abastecimento energético e do desenvolvimento econômico e social na Bacia do Caribe.

6.7. ACORDO DE COOPERAÇÃO ENERGÉTICA PETROCARIBE

O Programa PETROCARIBE é a joia da coroa da cooperação venezuelana com o Caribe e parte da América Central. Firmado em junho de 2005 e previsto inicialmente para alcançar exclusivamente os Estados insulares caribenhos, o Programa se estendeu progressivamente à América Central, reunindo atualmente dezessete Estados de ambas as regiões. Além de dois (Bolívia e Equador) dotados do ambíguo estatuto de *Observador*.

O acordo persegue três objetivos imediatos. Por um lado, eliminar da região a intermediação das companhias petrolíferas privadas internacionais na comercialização da

energia. Por outro, fornecer carburantes a preços e condições de financiamento preferenciais. Por fim, diferir a liquidação de parte substancial da fatura petrolífera, permitindo assim que os Estados clientes utilizem os fundos para financiar programas de desenvolvimento socioeconômico e de infraestrutura.

O termo de adesão estipula que cada país pagaria à vista, segundo o produto, entre 40 e 70% da fatura. O restante é diferido em 25 anos, com 24 meses de carência e uma taxa de juros anual de 1%.

Segundo seu Tratado Constitutivo, o Programa PETROCARIBE se define como uma “organização intergovernamental” (artigo primeiro), de caráter permanente cuja sede é Caracas. Todavia, trata-se de uma instituição *sui generis* dotada de singela organicidade. Conta unicamente com dois órgãos: o Conselho Ministerial e a Secretaria Executiva. Aquele, integrado pelos Ministros de Energia de todos os Estados-Membros, é encarregado da coordenação política e estratégica, onde deveria imperar a igualdade jurídica e cujas decisões são tomadas por consenso. Ele dispõe de uma Presidência permanente a cargo da Venezuela. A Vice-Presidência é rotativa. A Secretaria Executiva, exercida pelo Ministério de Energia e Petróleo da Venezuela, é responsável em “gerenciar e administrar os assuntos” do Programa PETROCARIBE.

Portanto, nota-se o flagrante desequilíbrio existente entre a Venezuela e os demais Estados-Membros. Estes aparecem como *Estados clientes* daquele e o PETROCARIBE uma instância, aparentemente intergovernamental, mas que de fato é encarregada em administrar políticas públicas de um Estado-Membro, direcionada aos demais Estados integrantes do sistema.

A maioria dos Estados beneficiários não inclui os recursos provenientes do Programa PETROCARIBE no orçamento público nacional, inexistindo supervisão contábil

e legal. Em razão da ausência de transparência na sua utilização, situação provoca desconfiças e críticas, tanto nacionais quanto estrangeiras. Para operacionalizar o Programa, 10 dos 17 países beneficiários criaram megaempresas, supostamente públicas, atuando em vários setores econômicos a demonstrar a amplidão do Programa. Apesar das acusações de concorrência desleal proveniente da iniciativa privada e da ausência de transparência legal, financeira e administrativa, se consolidam as empresas vinculadas ao Programa.

Inicialmente, a Venezuela indicou que colocaria diariamente à disposição dos Estados-Membros 180.000 barris de petróleo. Tal montante foi aumentando constantemente até 2012, perfazendo uma venda preferencial de 90 milhões de barris por um total de 50 bilhões de dólares. A partir da assunção de Nicolás Maduro e o agravamento da crise econômica venezuelana, diminuem igualmente as exportações a PETROCARIBE. Assim, na Conferência Presidencial, realizada em Manágua em meados de 2013, Maduro, ao confirmar a continuidade do Programa exigiu, em contrapartida, a regularização do pagamento dos débitos contraídos. A República Dominicana aproveitou-se da crise venezuelana e liquidou antecipadamente 98% de sua dívida de mais de quatro bilhões de dólares, beneficiando-se de um deságio de 52%. Por outro lado, Maduro sublinhou que Caracas preferiria que a compensação fosse feita com o fornecimento de produtos agropecuários, os quais estão disponíveis em todas as economias do bloco, exceto o Haiti, onde impera a insegurança alimentar.

As agruras econômicas venezuelanas hipotecam o futuro do PETROCARIBE. Apesar das promessas de continuidade do Governo venezuelano, há evidentes sinais de enfraquecimento e de dispneia do programa. Mudanças bruscas dos termos dos contratos provocaram a retirada da

Guatemala em 2013. A República Dominicana, entre outros países, não recebe a cota estabelecida. Inclusive o Brasil, aliado tradicional, sofre com os dilemas atuais da economia venezuelana. Assim, a PETROBRAS anunciou em 25 de outubro de 2013, que decidiu assumir integralmente a construção da Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco. Apresentada por Hugo Chávez como exemplo da cooperação energética entre os dois países, a Venezuela participaria, através da PDVSA, com 40% dos custos para sua construção. Impossibilitado de fazê-lo, Brasília decidiu incorporar plenamente a empreitada.

A crise venezuelana lança sombria perspectiva sobre as pequenas economias caribenhas e centro-americanas. Elas serão obrigadas a abastecer-se de petróleo e de gás natural no mercado livre ausente tarifas preferenciais e financiamentos de longo prazo. Caso se concretize, o impacto sobre países como o Haiti - 94% da capacidade de investimento público proveem do Programa PETROCARIBE - será imediato e profundo.

Com efeito, o exemplo haitiano é paradigmático. O país recebeu diariamente quatorze mil barris de petróleo venezuelano e o fundo constituído com recursos cujo pagamento foi diferido, alcança US\$ 1,5 bilhão de dólares. Após o terremoto de janeiro de 2010, foi anulada uma parte substancial desta dívida. Estes recursos viabilizaram a realização de 189 projetos nas áreas de infraestrutura, agricultura, educação, saúde, com o financiamento parcial das brigadas médicas cubanas, assistência social, a construção de três centrais elétricas e do aeroporto de Cabo Haitiano. No entanto, ausentes investimentos no setor agrícola, provavelmente os empréstimos concedidos a Porto Príncipe se transformarão em doação.

Trata-se do exato contrapé da longa e constantemente reforçada lista de *condicionalidades* que caracteriza a cooperação oferecida pelo Ocidente quando, desprezando

idiossincrasias nacionais, utiliza-se da ideia de democracia como biombo a camuflar seus próprios interesses nacionais.

A atual crise do sistema PETROCARIBE, além de provocar uma crise econômica, significará também o abandono de um promissor modelo de cooperação ao desenvolvimento. Embora ele se sustente em um discurso anti-imperialista e libertador a indicar uma ruptura entre Monroe e Bolívar, o Programa PETROCARIBE é, de fato, um contra modelo à ajuda tradicional ao desenvolvimento proveniente dos países desenvolvidos e das organizações internacionais, mormente o BID e o Banco Mundial.

Quando da 17ª Cúpula da ALBA (Havana, dezembro de 2019), Nicolás Maduro ao reconhecer a crise da PETROCARIBE prometeu seu relançamento em 2020. Abatida em pleno voo pela crise sanitária mundial, não há mínimos sinais de retomada. Ao contrário, países fortemente dela dependentes, como o Haiti, romperam com Caracas e alinharam-se a Washington.

6.8. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

Como seu nome sugere, a OTCA é uma emanção do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) firmado em 1978, reunindo os seguintes Estados integrantes da Amazônia continental: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Venezuela e Suriname.

Trata-se de uma organização internacional regional, dotada de uma Secretaria Permanente, cuja sede está localizada em Brasília. Em razão da primazia da defesa do princípio da soberania sobre o território amazônico a OTCA pode ser definida como uma *Aliança Ecológica Defensiva* (AED).

Nascida em 1998, apesar de desfrutar de personalidade jurídica internacional, a OTCA é exemplo típico de OI que

busca aproximar posições através do diálogo, do entendimento e do intercâmbio de informações baseados no respeito mútuo e no princípio do desenvolvimento sustentável. Ela também busca disciplinar e coordenar a busca de recursos de fundos financeiros internacionais interessados na conservação ecológica.

Com uma população de aproximadamente 34 milhões de pessoas - 11% do total da população dos oito países membros - a Amazônia conta com uma superfície de 7.493.421 km², representando 54% da superfície total dos Estados ribeirinhos.

Reunindo o maior acervo ambiental do planeta, a Amazônia continental abriga a maior floresta diversificada do planeta, habitat de 20% de todas as espécies de fauna e flora existentes. Nela vivem 420 povos indígenas e tribais que falam 86 línguas e 650 dialetos. Ao menos 60 povos vivem em condições de isolamento.

A Bacia Amazônica contém cerca de 20% da água doce da superfície da Terra. Seu ciclo hidrológico alimenta complexo sistema de aquíferos e águas subterrâneas, que abrange uma área de aproximadamente quatro milhões de km². Eis sua distribuição:

**Quadro XIX
AMAZONIA CONTINENTAL**

País	Bacia km2	% Nacional	% Bacia
Bolívia	824.000	75,00	11,2
Brasil	4.982.000	58,50	67,79
Colômbia	406.000	36,00	5,52
Equador	123.000	45,00	1,67
Guiana	5.870	2,73	0,08
Peru	956.751	74,44	13,02
Venezuela	53.000	5,78	0,72
Guiana Francesa	91.000		1,30
Suriname	142.800	100,00	1,93
Total Amazônico	7.493.421		

Com seus quase 5 milhões de km², representando 68% do total do território amazônico, faz do Brasil o sócio amplamente majoritário e o principal interessado nos trabalhos da OTCA. Por esta razão o processo de tomada de decisões é frouxo, ausente qualquer constrangimento e baseado no consenso.

A OTCA é a única organização que reúne todos os Estados amazônicos, com notável exceção da França. A insistência francesa para mudar seu estatuto de observadora e passar a integrar a OTCA como membro pleno enfrenta uma série de obstáculos de princípio (aceitação do fato colonial) e de conteúdo. Com efeito, a visões ambientais defendidas pela França e pela União Europeia nos fóruns internacionais afronta os princípios aplicados pela OTCA. Além disso, a posição preponderante do Brasil no seio da OTCA seria ameaçada com a eventual presença francesa.

Historicamente o Brasil é o maior defensor do princípio da exclusividade soberana sobre a Amazônia. Contudo no Governo Jair Bolsonaro esta filosofia alcançou seu paroxismo provocando sucessivas crises e colocando a problemática ambiental no centro das preocupações internacionais.

A OTCA busca fortalecer institucionalmente a coordenação conjunta dos países amazônicos frente às demandas provenientes da região. Entre as razões para sua existência bem como os objetivos perseguidos pela OTCA, seus documentos oficiais salientam que “a importância crescente da região na geopolítica mundial, os avanços no debate e na promoção do paradigma do ‘desenvolvimento sustentável’; o papel significativo dos países amazônicos no processo de integração regional e sua vinculação à economia internacional; o rico intercâmbio governamental e diplomático de experiências e iniciativas entre os Países Membros, orientado a alcançar a equidade, condições de

vida dignas, melhores níveis de saúde e bem-estar social, como direito fundamental de nossas populações; o caráter global dos desafios da proteção ambiental, assim como a responsabilidade soberana dos países amazônicos pelo futuro da região reiteram sua firme disposição política e o apoio irrestrito das Partes de realizar ações adicionais para que a cooperação regional amazônica seja mais eficaz e alcance resultados de maior projeção”.

Nos diversos Planos Estratégicos da OTCA se encontram as seguintes áreas programáticas:

- 1) mudança climática, conservação e desenvolvimento sustentável dos recursos naturais;
- 2) gestão do conhecimento e intercâmbio tecnológico;
- 3) Assuntos indígenas;
- 4) Gestão regional da Saúde;
- 5) integração e competitividade regional;
- 6) Infraestrutura, transporte e turismo;
- 7) fortalecimento institucional, financeiro e jurídico.

Entre os elementos transversais encontram-se suas três riquezas fundamentais (água, florestas e biodiversidade) que implicam ações referentes ao ordenamento territorial, às infraestruturas sociais, de transportes, energia e comunicações.

Apesar de não ser uma organização internacional de alcance regional de estrita cooperação econômica, não escapa ao observador atento que a filosofia da OTCA interpreta o princípio do desenvolvimento sustentável segundo as necessidades das populações dos Estados membros. Portanto, se trata de uma organização voltada tanto para as ações de preservação e de desenvolvimento – por vezes pouco compatíveis – como igualmente uma plataforma de defesa de uma riqueza única e de extraordinária importância para o futuro da Humanidade.

7

As organizações de cooperação econômica nas Américas

Se reunir é um começo, permanecer juntos é um progresso, trabalhar juntos é um sucesso .

Henry Ford

Foi devidamente enfatizada, nas páginas precedentes, a importância que o Continente americano atribuiu à organização de suas relações exteriores, particularmente os

esforços para institucionalizar a cooperação tanto política (OEA) quanto militar (TIAR) ou, ainda, econômica.

Contudo, com relação à esfera da economia, os resultados são pífios. A onipresença dos Estados Unidos, as oposições entre os países da América Latina, as dificuldades estruturais e as características da cultura política indicam algumas das razões que podem explicar os reiterados fracassos.

Apesar de reduzida ineficácia, muitas experiências de cooperação e de integração econômica desenrolam-se no continente. Com exceção da Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), que envolve Canadá, Estados Unidos e México; e da cooperação econômica através do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), todas as outras implicam exclusivamente os países latino-americanos. Este último constitui a única organização de cooperação econômica de alcance continental consolidado no Novo Mundo. ^[174] O quadro a seguir indica as diferentes organizações regionais, suas dimensões espaciais e lista seus respectivos Estados-Membros.

7.1. UMA ORGANIZAÇÃO DE ALCANCE CONTINENTAL: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

Um banco voltado para o desenvolvimento da América Latina é uma antiga reivindicação dos Estados do continente. Já na Conferência pan-americana de Washington (1889), foi ventilada a possibilidade de criá-lo. Mas foi somente a 8 de abril de 1959 que, por iniciativa do Brasil, foi fundado o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), cuja estrutura repousa na experiência do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

Dispondo inicialmente de 850 milhões de dólares US como capital, dos quais quinhentos milhões representam o aporte dos Estados Unidos, o BID aumentou

progressivamente o seu poder financeiro. Em 1975, já dispunha de onze e meio bilhões de dólares e atualmente conta com mais de duas dezenas deles. Há perspectiva de aumentar ainda mais, em breve, o montante de seus recursos. [\[175\]](#)

Em princípio, seriam membros da nova instituição tão-somente os Estados que integravam a OEA. No entanto, modificações foram feitas em seus estatutos permitindo o ingresso do Canadá, que posteriormente veio integrar-se também na OEA, e de vários Estados localizados fora das Américas. Pela Declaração de Madri, de 1974, o BID acolheu Estados da Europa Ocidental, além do Japão. Com escritórios de representação em vários países-membros, a sede central do BID é localizada em Washington.

Estas transformações sobre a origem dos recursos financeiros definem o BID como sendo uma *instituição transcontinental de apoio ao desenvolvimento, mas americana pelos seus fins*. Os países originários conservam a maioria do capital votante. Entre estes se destacam os Estados Unidos, que detêm 40% do capital do Banco.

O principal objetivo do BID é estimular o crescimento econômico dos Estados membros, através da concessão de empréstimos, tanto de recursos próprios quanto de capital de origem privada. O Banco supervisiona e aconselha o planejamento econômico, além de elaborar estudos técnicos. Criou, igualmente, em Buenos Aires, o Instituto para a Integração da América Latina (INTAL), encarregado de estudos e relatórios sobre o processo de integração na região.

O principal órgão da estrutura institucional do BID é a *Assembleia dos Governadores*, que se reúne anualmente. Cada Estado-Membro envia um representante - normalmente o Ministro da Fazenda ou do Planejamento - dispendo de um voto ponderado segundo seu aporte de capital. Nestas ocasiões, os países latino-americanos unem-

se como forma de contrapor-se à preponderância dos Estados Unidos.

As decisões sobre admissão de novos membros, modificação do capital disponível e a condução geral da instituição são atributos da Assembleia dos Governadores. Desde sua criação foi instituído um princípio informal nascido de um tácito pacto político entre os sócios: o Presidente do BID não seria cidadão de nacionalidade dos Estados Unidos. Princípio respeitado por todos, a começar por Washington.

Ora, em 2020, Donald Trump rompe com a tradição e beneficiando-se do apoio de vários governos latino-americanos (Brasil, Colômbia, Uruguai, Paraguai e Equador), faz eleger Mauricio Claver-Carone à presidência do BID. Único candidato em competição, ele é eleito em setembro de 2020 com 30 votos, equivalentes a 66,8% do capital votante.

Este episódio é um reflexo suplementar do incremento do grau de fragmentação que afeta atualmente a América Latina. Todas as organizações regionais do Novo Mundo padecem deste mesmo mal. As que não souberem adaptar-se aos novos tempos conhecerão dificuldades e poderão desaparecer.

7.2. AS ORGANIZAÇÕES DE ALCANCE REGIONAL

Às dificuldades inerentes às negociações econômicas ou estritamente comerciais envolvendo parceiros com marcantes assimetrias como as que caracterizam os Estados do Novo Mundo, devem ser adicionados os entraves políticos, ideológicos e as percepções díspares de seus supostos interesses nacionais. Se tal situação impossibilita a consecução de objetivos econômicos comuns em escala continental, não ocorre o mesmo fenômeno em âmbito

regional. Assim surgem muitas organizações limitadas em seus objetivos, alcance, participação e eficácia.

7.2.1. Associação Latino-Americana de Integração e Desenvolvimento (ALADI)

Foi firmado em 1960, na cidade de Montevideu, o ato constitutivo criando a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Inspirada nas sugestões oriundas da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) das Nações Unidas, a ALALC perseguia um claro objetivo: diminuir as tarifas alfandegárias entre os parceiros e criar uma área comercial livre. O Tratado de Montevideu assinalava, no entanto, um período transitório, durante o qual os países signatários negociariam livremente, produto por produto, a diminuição de sua proteção tarifária.

Num prazo que não poderia exceder doze anos, a área se teria desvinculado dos gravames alfandegários. O princípio orientador das negociações baseava-se na reciprocidade e na concessão da cláusula da nação mais favorecida. Contudo, a liberdade concedida aos Estados Partes e a ausência de constrangimento formal para que os prazos fossem cumpridos levaram a ALALC ao descrédito.

Impossibilitados de cumprir com o acordado em 1960, os países-membros decidiram, vinte anos depois, extinguir a organização e substituí-la pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

A nova organização recolhe os ensinamentos da anterior e propõe uma pauta modesta, porém objetiva e pragmática. A difícil realidade econômica regional tempera os ardores dos defensores da integração, pois a ALADI será tão-somente uma *associação* entre Estados soberanos, e não mais uma *área* que pretende transformar-se em zona de livre comércio. Todavia, os signatários pretendem “como objetivo de longo prazo o estabelecimento, em forma

gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano” (art. 1º). Para alcançar tal fim, nenhuma data-limite é fixada.

O novo Tratado repousa, segundo seu artigo 3º, nos seguintes *princípios*.

a) *Pluralismo* - sustentado na vontade dos países membros para sua integração, acima da diversidade que em matéria política e econômica possa existir na região.

b) *Convergência* - traduz-se no progressivo alcance multilateral dos acordos de alcance parcial, através de negociações periódicas entre os países-membros, com vistas à criação de um mercado comum latino-americano.

c) *Flexibilidade* - caracterizada pela capacidade para permitir a celebração de acordos de alcance parcial, regulada em forma compatível com a consecução progressiva de sua convergência e pelo fortalecimento dos vínculos de integração.

d) *Tratamentos diferenciais* - estabelecidos na forma que em cada caso se determine, tanto nos mecanismos de alcance regional como nos de alcance parcial, com base em três categorias de países, que se integrarão levando em conta suas características econômico-estruturais. Esses tratamentos serão aplicados em determinada magnitude aos países de desenvolvimento médio e de maneira mais favorável aos países de menor desenvolvimento econômico relativo.

e) *Múltiplo* - para possibilitar distintas formas de ajustes entre os países membros, em harmonia com os objetivos e funções do processo de integração, utilizando todos os instrumentos capazes de dinamizar e ampliar os mercados em nível regional.

A nova organização congrega os países membros da ALALC, ou seja, Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Outros participam na qualidade de observadores: Costa Rica, Cuba, El Salvador, Espanha, Guatemala, Honduras, Itália, Panamá, Portugal e República Dominicana. Organismos internacionais como BID, OEA, CEPAL e PNUD são, igualmente, considerados como observadores. Por sua vez, a Bolívia, o Equador e o Paraguai são identificados como países de menor desenvolvimento econômico relativo e podem beneficiar-se de condições preferenciais.

A estrutura institucional da ALADI é dominada por três órgãos de caráter político-diplomático. Em primeiro lugar, há o *Conselho de Ministros*, órgão máximo, a quem cabe traçar as orientações gerais da organização. Nos primeiros dez anos, nenhuma periodicidade foi estabelecida para as suas reuniões. Mas desde 1990, suas reuniões devem ser anuais.

A *Conferência de Avaliação e Convergência* reúne-se a cada três anos e pode emitir recomendações com vistas a acelerar e redirecionar os esforços objetivando a integração.

Já o *Comitê de Representantes* é o órgão permanente da ALADI. Nele os Estados-Membros estão colocados em absoluta igualdade jurídica. Suas tarefas são amplas e complexas, pois abrangem o orçamento da organização, os acordos firmados pelos Estados-Membros com terceiros ou grupo de terceiros países e o controle da aplicação do ato constitutivo.

A flexibilidade dos instrumentos legais, a indefinição de suas metas e a ausência de prazos para alcançá-las – características marcantes da ALADI – são igualmente reflexos dos interesses e realidades contraditórias dos Estados-Membros. Ao não delegar poderes e responsabilidades à organização, os Estados-Membros conservam o conjunto de suas prerrogativas e criam uma clássica organização intergovernamental de concertação. Ela serve de cenário para que, de forma mais restrita e buscando uma maior eficácia operacional, alguns de seus

membros alcancem outras maneiras de inserir-se coletivamente nas relações internacionais.

7.2.2. Sistema Econômico Latino-Americano (SELA)

Através do Tratado do Panamá, firmado em 17 de outubro de 1975, vinte e cinco países da América Latina criaram o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA). ^[176] Seu objetivo é promover a cooperação, buscando um desenvolvimento autossuficiente e autônomo da região.

Com sede em Caracas, o SELA promove reuniões e divulga informações, objetivando ajustar as posições econômicas entre os países-membros no âmbito das organizações internacionais, como as Nações Unidas.

O SELA pode ser definido como uma clássica organização de coordenação, dotada de escassa estrutura institucional. Seu órgão pleno é o *Conselho Latino-americano*, onde cada Estado-Membro é representado. Suas decisões possuem um caráter de simples aconselhamento.

Uma *Secretaria*, encarregada de organizar as reuniões do Conselho, fornece o suporte administrativo à instituição. Ela é secundada por *Comitês de Ação*, que foram criados para aprofundar estudos e acompanhar as iniciativas em campos distintos aos estritamente econômicos.

7.2.3. Organização dos Estados Centro Americanos (ODECA)

Similares raízes históricas e administrativas – pois os territórios dos Estados da ODECA faziam parte da Capitania Geral da Guatemala durante o regime colonial – conduziram Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua a buscar formas de cooperação.

Surge assim, através da Carta de San Salvador (14 de outubro de 1951, revisada em 1962), a Organização dos Estados Centro Americanos. Segundo seu artigo 1º as comunidades econômicas e políticas aspiram à integração e para tanto pretende eliminar os entraves que dificultam as relações no istmo e garantir a estabilidade econômica e a solidariedade centro-americana.

A ODECA dispõe de uma ampla estrutura institucional composta de oito órgãos, além do apoio administrativo.

1) *Reunião dos Chefes de Estado* - órgão supremo, orientador da política geral da organização;

2) *Conferência dos Ministros das Relações Exteriores* - principal órgão, com reuniões anuais e tomando suas decisões por unanimidade;

3) *Conselho Executivo* - coordena e dirige a organização;

4) *Conselho Legislativo* - formado por três parlamentares de cada Estado-Membro, órgão que exerce a ligação com os Parlamentos nacionais;

5) *Corte de Justiça Centro Americana* - formada pelos Presidentes das Cortes Supremas indica formas de solução de controvérsia entre os Estados-Membros;

6) *Conselho Econômico Centro Americano* ;

7) *Conselho Cultural e Educativo* ;

8) *Conselho de Defesa Centro Americana*; estes três Conselhos são integrados pelos Ministros nacionais das respectivas áreas. Eles são dotados de escassas prerrogativas (planejamento e sugestões).

Malgrado a existência desta pesada e ampla estrutura institucional, a ODECA recolheu minguados resultados.

7.2.4. Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)

Assinado em Manágua, a 13 de dezembro de 1960, o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana

reúne El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Em 23 de julho de 1962, a Costa Rica aderiu ao Tratado.

O objetivo perseguido foi o de criar um mercado comum, num prazo de cinco anos. Portanto, os signatários decidiram ir além de uma simples zona de livre-comércio ou de uma união aduaneira. Apesar da exiguidade do prazo estipulado, o MCCA permitiu o incremento do comércio regional.

O caráter limitado dos mercados dos países membros do MCCA incitou-os a tentar colocar em prática uma política de substituição das importações, moldada num planejamento industrial regional. Trata-se da primeira tentativa de desenvolvimento industrial transnacional levado a cabo por uma organização internacional.

Do ponto de vista institucional, o MCCA dispõe de três órgãos principais. O *Conselho Econômico Centro-Americano* é integrado pelos Ministros da Economia dos países membros. Ele está encarregado de orientar o processo de integração.

O *Conselho Executivo* compõe-se de representantes de cada país, devendo garantir a aplicação dos dispositivos do ato constitutivo e da execução das decisões do Conselho Econômico. Já a *Secretaria Permanente* é conduzida por um Secretário-Geral, eleito para um mandato de três anos, que desempenha um papel técnico-administrativo. Sua sede está localizada na cidade de Guatemala.

Problemas na balança de pagamentos dos sócios, dificuldades na execução da política industrial e questões político-militares, como a guerra entre Honduras e El Salvador, levaram à crise da organização no final da década de 1960. A instabilidade política de vários integrantes da organização, nas décadas seguintes, colocou os limites do processo de integração. As reuniões que se sucederam e o apoio institucional da União Europeia ainda não foram capazes de fazer com que o MCCA retomasse seus objetivos originais.

7.2.5. Comunidade do Caribe (CARICOM)

Em quatro de julho de 1973, foi firmado, em Trinidad, o Tratado de Chaguaramas, criando a Comunidade do Caribe (CARICOM). Ela reúne Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago. Logo a seguir, há adesão de Granada, Dominique, São Vicente, Santa Lúcia, Belize, Montserrat, Antígua e San Cristóbal-Neves-Anguilla.

A estrutura institucional do CARICOM é singela. O principal órgão é a *Conferência dos Chefes de Governo*, encarregada de definir a orientação do bloco. O *Conselho do Mercado Comum* trata de interpretar e aplicar as disposições do ato constitutivo com vistas a alcançar a plena integração econômica. Finalmente, a *Secretaria da Comunidade* apoia técnica e administrativamente a organização.

Segundo o artigo 4º de seu ato constitutivo, o objetivo principal da organização consistia em criar um mercado comum até 1992. Todavia, não foi possível alcançá-lo, e os países-membros decidiram postergar o desafio. Apesar disto, os esforços foram parcialmente concretizados na medida em que houve um incremento do comércio regional.

Atualmente, o CARICOM enfrenta dois significativos dilemas: por um lado incrementar suas exportações para fora da zona integrada. Por outro, estabelecer os parâmetros de cooperação com os Estados Unidos, após o lançamento da *Iniciativa para a Bacia do Caribe de 1991* que decorre da *Iniciativa para as Américas*, proposta pela administração Bush.

7.2.6. Pacto Andino

Frente às dificuldades encontradas pela ALALC, no final da década de 1960, alguns países membros se

convenceram da necessidade de constituir blocos sub-regionais de integração.

Assim, em 20 de maio de 1969, cinco países andinos firmam o Acordo de Cartagena com o objetivo de “promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico dos países-membros, acelerar seu crescimento mediante a integração econômica, facilitar sua participação no processo de integração previsto no Tratado de Montevideu e estabelecer condições favoráveis para a conversão da ALALC num mercado comum” (art. 1º).

Os países signatários do ato constitutivo são: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Em 1973, a Venezuela adere ao acordo, mas, em 1976, o Chile se retira da organização.

Os meios para alcançar a plena integração estão explicitados no art. 3º do Ato constitutivo. Entre eles destacam-se:

- a) programa de diminuição tarifária progressiva;
- b) adoção de uma tarifa externa comum;
- c) harmonização das políticas socioeconômicas nacionais;
- d) processo de harmonização legal;
- e) incentivos comuns aos programas de desenvolvimento industrial;
- f) integração física;
- g) tratamento preferencial concedido à Bolívia e ao Equador;
- h) regime comum para o tratamento do capital estrangeiro.

Entre as experiências de integração econômica nas Américas, o sistema institucional do Pacto Andino ocupa um lugar de destaque. Originalmente foram previstos tão-somente dois órgãos.

O primeiro seria a *Junta do Acordo de Cartagena (JUNAC)*. Órgão técnico e comunitário tem como objetivo

defender os interesses coletivos do Pacto. Formado por três funcionários indicados pela Comissão, a Junta desempenha funções administrativas e, sobretudo, acompanha a aplicação do Ato constitutivo. Sua relativa autonomia foi abolida pelo Protocolo de Quito, firmado a 12 de maio de 1987. O seu direito de iniciativa, bem como a possibilidade de manter relações diretas com os países membros, foram suprimidas. A partir de então, a Junta perdeu grande parte de seus poderes supranacionais.

A *Comissão* é o órgão pleno e máximo da organização. Formada por um representante de cada Estado-Membro, a Comissão detém amplos poderes, entre os quais está a definição da política geral do Pacto; a capacidade para propor modificações ao Pacto; a aprovação do orçamento; e a coordenação dos planos de harmonização e desenvolvimento dos Estados-Membros. Ela reúne-se no mínimo três vezes ao ano e decide pela maioria positiva de dois terços.

Posteriormente, foram criados *Comitês Consultivos* e outros organismos fundamentais para o Pacto. Assim foi criado, a 5 de janeiro de 1985, o *Tribunal de Justiça do Pacto Andino*, encarregado do contencioso. Formado por cinco magistrados dos Estados-Membros, o Tribunal é sediado em Quito.

A 27 de outubro de 1979, foi criado o Parlamento Andino, com o objetivo de promover, orientar e legitimar o processo de integração. É formado por cinco representantes de cada Estado-Membro. Inicialmente, eles são indicados pelos Parlamentos nacionais, mas está prevista, tal como ocorre na União Europeia, a organização de eleições diretas.

A avançada estrutura institucional do Pacto Andino, através do equilíbrio entre instâncias intergovernamentais e supranacionais, o notável incremento do comércio regional e as tentativas de coordenar políticas de incentivo industrial poderiam atestar o vigor do Pacto Andino.

Entretanto, o balanço de seus efetivos avanços deve ser temperado pelos insuperáveis problemas políticos entre os parceiros. Entre 1969-73, houve uma média de 2,5 mudanças presidenciais por país-membro. À instabilidade política interna que se concretizou, por exemplo, com o golpe contra o presidente Allende, devem ser agregadas às dificuldades de relacionamento entre vários sócios, particularmente entre Peru e Equador. Nestas condições, não foram surpresa os reiterados alongamentos de prazos para alcançar os objetivos definidos quando da assinatura do Ato constitutivo.

Atualmente, os países membros do Pacto Andino encontram-se perante o dilema comum dos países sul-americanos: procurar aprofundar os seus laços sub-regionais e constituir uma zona sul-americana de cooperação econômica ou integrar-se aos Estados Unidos na perspectiva de constituir uma Área de Livre Comércio nas Américas (ALCA). Em abril de 1997, o Peru anunciou sua retirada da organização.

7.2.7. Área Norte-Americana de Livre Comércio (NAFTA)

A área de livre comércio da América do Norte nasce do *North American Free Trade Agreement (NAFTA)*, que passou a vigorar em primeiro de janeiro de 1994, unindo Canadá, Estados Unidos e México. Trata-se de um extenso acordo, com vinte e dois capítulos e numerosos anexos, cuja negociação se desenrolou durante vários anos.

O NAFTA não constitui uma organização internacional de cooperação econômica nos moldes clássicos. Ele dispõe de dois órgãos, ambos podendo ser definidos como seções nacionais do NAFTA.

O primeiro é a *Comissão de Livre comércio*, integrada por representantes dos Estados-Membros, que decide por

consenso. Ela está encarregada de: a) supervisionar a execução do Acordo; b) resolver as eventuais controvérsias de interpretação do Acordo; c) criar e supervisionar os grupos ou comitês de trabalho. A Comissão reúne-se anualmente, e a sua presidência é rotativa.

O segundo órgão é o *Secretariado*. Trata-se, na realidade, de três secretariados nacionais integrados por funcionários dos Estados-Membros e sob total responsabilidade destes. Portanto, nem a Comissão de Livre-Comércio nem o Secretariado representam qualquer forma de organização internacional, mesmo intergovernamental.

Nestas condições, do ponto de vista da teoria das organizações internacionais, o NAFTA deve ser definido como um acordo de cooperação objetivando a integração comercial entre os três parceiros.

A meta essencial do acordo constitutivo do NAFTA é construir, num prazo de quinze anos, uma zona de livre-comércio com ampla abrangência, regulando os investimentos, a propriedade intelectual e o comércio de bens e serviços. Os principais pontos definidos pelo acordo são:

- a) política para os investimentos;
- b) serviços, inclusive financeiros e de transporte;
- c) política aduaneira;
- d) trocas de produtos agrícolas, de energia e de matérias-primas da petroquímica;
- e) licitações públicas;
- f) recursos de processos administrativos;
- g) regras *antidumping* e contra os subsídios;
- h) procedimentos para a solução de controvérsias baseados na arbitragem internacional.

O NAFTA estabeleceu alguns dispositivos que dizem respeito ao processo produtivo de cada Estado parte, e não somente ao comércio dos produtos. Foram definidos

padrões trabalhistas e ambientais mínimos que deverão ser respeitados.

Esta preocupação torna o bloco algo mais do que um simples acordo comercial, pois permite que os parceiros, tanto particulares quanto Estados, possam recorrer a uma Secretaria dotada de poderes de investigação e apta a emitir relatórios. Estas duas Secretarias setoriais, com poderes investigatórios específicos, se constituem em instituições vinculadas ao NAFTA, pois dependem de acordos paralelos.

A Secretaria encarregada dos padrões trabalhistas foi criada através da *Convenção norte-americana de cooperação de trabalho*, acordo complementar ao NAFTA, e sua sede é localizada em Dallas. O *Acordo norte-americano sobre cooperação ambiental* cria uma comissão e uma Secretaria com sede em Montreal. Uma atenção especial é dedicada aos investimentos em infraestrutura ambiental na fronteira entre os Estados Unidos e o México.

A liberalização comercial e de investimentos prevista pelo NAFTA abrange os seguintes pontos: a) num prazo de quinze anos, os produtos agrícolas deverão circular livremente entre Estados Unidos e México; b) tratamento nacional para os investimentos, inclusive em setores considerados essenciais, como finanças, petroquímica, transporte terrestre e telecomunicações.

A tendência natural do NAFTA consiste em estender-se para o conjunto dos países das três Américas. Trata-se, portanto, de um Acordo aberto a adesões, mesmo que as condições de acesso devam ser estabelecidas caso a caso. Até o momento, somente o Chile firmou um texto objetivando negociar sua entrada no NAFTA. É possível, inclusive, imaginar que a constituição de uma Área de Livre Comércio nas Américas (ALCA), proposta pelos Estados Unidos, venha a basear-se no modelo institucional e os objetivos estabelecidos pelo NAFTA.

7.2.8. Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

7.2.8.1. O prelúdio: os acordos argentino-brasileiros

Na América do Sul, a principal preocupação estratégica e de segurança do Brasil sempre foram suas fronteiras sulinas, o que demonstra uma rivalidade tão profunda quanto difusa entre Brasil e Argentina. Portanto, o ecumenismo de nossa política latino-americana será sempre condicionado pela percepção de que as ameaças à estabilidade política brasileira ou ao seu território não poderiam gerar-se em local diverso das fronteiras situadas ao Sul.

Na década de 1970, o Brasil inicia uma política de aproximação com os países da América do Sul e lança as bases da cooperação bilateral: a construção da hidroelétrica de Itaipu com o Paraguai; a exploração do gás boliviano; a colaboração industrial com a Venezuela e a assinatura, em 1976, do *Pacto Amazônico* com Bolívia, Equador, Guiana, Suriname, Peru e Colômbia.

Na década de 80, dois fatores convergentes alteram a postura do Brasil e da Argentina, acerca da competição entre os dois países. O primeiro, de cunho econômico, é a crise da economia latino-americana durante tal período, com o crescimento descontrolado das dívidas interna e externa, além da inoperância de um Estado maximizado, que intervém - sem eficácia - em todos os setores da sociedade e da economia. Este contexto provocou indicadores sociais assustadores, agravados pelo aumento exponencial dos índices inflacionários e contínuo crescimento demográfico.

O segundo fator é o reencontro, quase simultâneo, ocorrido no Brasil e na Argentina, com o governo civil,

compreendendo a alternância de poder, a democracia e o afastamento do militarismo do comando de ambos os países. Por razões diversas, os militares perdem a confiança da população e abandonam o poder. Na Argentina, em razão do retumbante fracasso da chamada *Guerra das Malvinas* e, no Brasil, porque não conseguiram atingir os principais objetivos: luta contra a corrupção e o combate à inflação.

Um dos momentos marcantes do processo de aproximação argentino-brasileiro é o encontro dos Presidentes José Sarney e Raul Alfonsín, em 1985, na cidade de Foz de Iguaçu, e a declaração conjunta que aponta novos rumos para as relações no Cone Sul. Marcados pela cautela, os princípios que orientarão a atitude dos dois países consistem na busca de crescimento simultâneo e abrangente. A expressão *crescer juntos* consagra-se como emblema dos acordos que são firmados a 30 de julho 1986.

Nesta oportunidade, são assinados 12 protocolos de cooperação. Pela primeira vez na América Latina dois países importantes conseguem estabelecer objetivos comuns e mecanismos operacionais, tornando realidade velhas aspirações de concertação regional.

Os acordos respondem a uma vontade política de ambos os governos, porquanto, após longo período de militarismo, sentem a necessidade de fortalecimento no âmbito internacional. Ao mesmo tempo, a tentativa de superação das rivalidades históricas entre os dois países faz com que a iniciativa tenha um significado especial, uma vez que se trata de uma ação do poder civil e democrático, contrariando a visão militarista predominante até então. As decisões tomadas possuem um caráter de praticidade pouco comum nos processos integracionistas latino-americanos.

O processo de integração representa uma abertura maior das economias, com um aumento de competição nos

dois mercados e, por via de consequência, uma rápida atualização tecnológica e uma maior eficiência.

Em cinco encontros presidenciais (de julho de 1986 a novembro de 1988), 23 Protocolos e mais de 40 Atas e Anexos foram assinados. Os setores eleitos pelo processo de cooperação são os seguintes: bens de capital, venda de trigo argentino, complementação do abastecimento alimentício, expansão do comércio, criação de empresas binacionais, cooperação financeira, fundos de investimentos, energia, pesquisa em biotecnologia, centro de estudos econômicos, informação e assistência em caso de acidentes nucleares, cooperação aeronáutica, cooperação siderúrgica, transporte terrestre, transporte marítimo, comunicações, cooperação nuclear, cooperação cultural, administração pública, moeda comum, indústria automobilística; produtos alimentícios industrializados e cooperação fronteiriça.

7.2.8.2. O nascimento

Ocorre, em 1990, a posse de novos mandatários na Argentina e no Brasil, com a respectiva ascensão de Carlos Saul Menem e de Fernando Collor de Mello. É natural que, com a alternância de poder, objetivos em política externa sejam reavaliados, especialmente aqueles ainda não consolidados, como era o caso da aproximação entre brasileiros e argentinos.

A conjuntura destes países, no início dos anos 90, é bastante delicada. A hiperinflação torna ainda mais frágeis suas estruturas econômicas, levando ambos os governos a implementar *planos* de impacto, como o foram o denominado *Plano Cavallo* e o *Plano Collor*. No caso argentino, as diretrizes principais podem ser assim definidas: (a) liberalização econômica; (b) privatização das empresas públicas; e (c) vinculação cambial do peso ao

dólar. Este tripé dirige-se ao exterior, procurando atrair interesses para a Argentina.

Já o *Plano Collor* volta-se prioritariamente para as questões internas brasileiras, com medidas como o confisco da poupança interna. Ele reduz a proteção a certos setores da indústria nacional, como a de alguns bens duráveis, mas não introduz regras de paridade cambial. Em comparação ao *Plano Cavallo*, trata-se de um conjunto de iniciativas de repercussão marcadamente interna. Torna-se, desde logo, evidente que as duas economias são conduzidas através de projetos, senão opostos, ao menos significativamente assimétricos.

Do ponto de vista histórico, o Uruguai e o Paraguai sempre foram atentos observadores ou, por vezes, objetos da atuação externa do Brasil e da Argentina. O Uruguai, desde o governo Sanguinetti, era convidado a participar das solenidades que formalizavam cada novo acordo, como se fosse sinalizada a ausência de lesão ou prejuízo aos seus interesses. Já o Paraguai retomava um aparente regime democrático e ambicionava a participação no novo mercado, que tinha como sócios os seus maiores parceiros comerciais.

O MERCOSUL é gerado a partir da mesma retórica que caracterizou as fracassadas ALADI e ALALC. Sua grande motivação é política. As dificuldades que, mais tarde, comprometerão o processo nascem com o próprio Tratado de Assunção. Quanto ao Brasil, diferenciam-se claramente, naquele momento, dois grupos entre os formuladores da política externa brasileira. O primeiro deles persegue oportunidades comerciais, criando novos fluxos e desviando comércio para a própria região das trocas até então realizadas com terceiros. Multiplicar-se-iam as *joint-ventures*; as pequenas e médias empresas, inexperientes na área internacional passariam a agir no novo mercado; abrir-se-iam novas *fatias* de mercado regional.

O outro grupo percebe o MERCOSUL como uma plataforma para melhor inserir internacionalmente os seus países membros. Os Estados mais fracos ou marginais teriam ampliada sua expressão caso não agissem individualmente. A formação destes espaços permitiria melhor negociar com os blocos já unificados, como a União Europeia, ou mesmo em fase de unificação, como o NAFTA.

Uma das vertentes deste segundo grupo, radicada em importantes núcleos das economias nacionais, sobretudo dos setores primário brasileiro e industrial argentino, enfatizam a dimensão externa do MERCOSUL, mas refutam o que definem como *competição interna*. Em outras palavras, o novo mercado serve para fortalecer nossa atuação no exterior, como a coordenação das exportações das principais *commodities* – como alguns cereais, mas nunca deverá provocar ajustes regionais que venham a romper a proteção nacional àquelas áreas.

Na sociedade civil, surge uma terceira percepção, voltada aos *problemas comuns* dos quatro sócios. Entre seus objetivos estão a negociação conjunta da dívida externa, a recuperação econômica dos setores produtivos deprimidos e a inserção no mercado de consumo de vastos setores outrora marginalizados. Aqui, efetivamente, trata-se da construção de uma pauta de *interesses comunitários*.

7.2.8.3. As características do Tratado de Assunção

As tensas conjunturas compostas em decorrência das mudanças promovidas pelos novos Presidentes não modificaram, contudo, o *espírito de Assunção*. Ao contrário, agigantaram, de maneira inesperada, os arroubos integracionistas que emergiram durante o recente regresso à democracia.

O processo de integração é *alargado*, na medida em que são compreendidos o Uruguai e o Paraguai. *Aprofunda-se*,

eis que a cooperação pontual dá lugar à constituição futura de um *mercado comum* regional. Enfim, *acelera-se*, pois são definidos metas e prazos, através de um acordo internacional, o Tratado de Assunção. ^[177]

Dois são os principais traços que marcam o acordado em Assunção: a diminuição tarifária será progressiva, linear e automática, atingindo o universo dos bens originários dos quatro países, que circulam na região; e a eliminação total das barreiras será feita no previamente definido prazo de 31/12/94 para o Brasil e a Argentina, e doze meses mais tarde para o Uruguai e o Paraguai.

Existe uma contradição básica entre tais características, pois, se de uma parte define-se um ambicioso projeto, por outro lado concede-se prazo extremamente exíguo para que seja alcançado o objetivo proposto. Isto significa que cada país deve adotar *voluntariamente* medidas públicas que o aproximem dos outros três parceiros e dos objetivos comuns, mesmo que estas não correspondam à percepção governamental sobre as necessidades econômicas do momento.

Alguns meses após a assinatura do Tratado em tela é firmado o *Cronograma de Las Leñas*, que almeja dar consistência às determinações genéricas do referido documento, buscando operacionalizá-las nos limites temporais estabelecidos em Assunção.

M algrado sua denominação, Mercado Comum do Sul, o MERCOSUL - ao ser esboçado pelo Tratado de Assunção - mescla três distintas situações de aproximação econômica entre países, segundo a teoria da integração. Em primeiro lugar, refere-se à construção de uma Zona de Livre Comércio (ZLC) na região, tal como indica a eliminação de tarifas alfandegárias e não alfandegárias. Em um segundo momento, ambiciona sustentar uma política comercial externa unificada, com relação a outros países, estabelecendo uma Tarifa Externa Comum (TEC), o que

caracteriza uma União Aduaneira. Finalmente, objetiva alcançar o patamar superior e derradeiro, da formação de todo o Mercado Comum, com a livre circulação dos bens, do capital, do trabalho e do conhecimento.

A assinatura de um Tratado objetivando a construção de um Mercado Comum é fato inédito na história econômica do Brasil. Tanto as participações do país em fóruns ou organismos econômicos internacionais, quanto às tentativas de aproximar o seu comércio com os países latino-americanos, através das iniciativas ALALC e ALADI, nunca haviam pretendido estabelecer outro sistema, a não serem aqueles vinculados à concessão ou ao recebimento de preferências tarifárias para um espectro reduzido de bens.

As três formas de cooperação guardam diferenças fundamentais. A ZLC consiste na eliminação de entraves para circulação de bens entre os parceiros, tanto de ordem tarifária, como de natureza não tarifária. O objetivo maior de uma ZLC é criar comércio regional, mas também desviar fluxos comerciais já existentes. Esta modalidade implica a complementaridade entre as economias dos países-membros do sistema. As maiores dificuldades de implantação de uma ZLC encontram-se nos setores produtivos similares, mas que apresentam um custo de produção diferenciado. O caso mais evidente no que diz respeito ao MERCOSUL, é a produção agroindustrial da Argentina.

Por outro lado, não existe ZLC que prescindia de uma clara definição de regras de origem, que venham a impedir que produtos externos sejam apenas montados nos países do sistema, visando à não-onerosa ampliação de mercado para os Estados desenvolvidos, o que remete a um questionamento sobre o perfil econômico do Paraguai.

A segunda etapa de integração econômica consiste na União Aduaneira, que tem como pré-requisito a definição de uma Tarifa Externa Comum. Para o Uruguai, a questão do

MERCOSUL está no centro dos planos nacionais de desenvolvimento. Com grande tradição liberal caracterizada pelo livre trânsito de bens, capital e serviços, o país possui baixíssima tarifa externa. O Paraguai assemelha-se à situação uruguaia, com o agravante de que sua taxa externa é zero. A Argentina, possuidora de sistema produtivo mais complexo e diversificado, pretende também, com a atual política econômica, adotar uma insignificante tarifa externa. Quanto ao Brasil, a situação é diametralmente oposta, na medida em que a economia nacional, pela sua diversidade e competência, somente pode resguardar-se com uma alta tarifa externa protetora. Compatibilizar tais realidades para definir a União Aduaneira, através da equalização tarifária, tem se afigurado como um grande desafio.

A terceira e mais avançada forma de integração é a constituição do Mercado Comum. Este pressupõe uma resposta positiva a todas as etapas das formas anteriores, como liberdade comercial e uma posição comum com relação a terceiros países, mas também requer a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, como as que envolvam o comércio exterior, as questões agrícolas, industrial, fiscal, monetária, cambial, alfandegária, de capitais, serviços, transportes, comunicações, educacionais e em ciência e tecnologia. Portanto, estamos diante de uma liberdade de movimentação dos fatores de produção, capital, trabalho e conhecimento, bem como dos resultados da produção, ou seja, bens e serviços.

Há um compromisso dos Estados partes do MERCOSUL (vide artigo I, Cap. I, do Tratado de Assunção) de harmonizar suas legislações; de coordenar políticas macroeconômicas e setoriais em áreas medulares de sua estrutura (como a política fiscal, monetária, agrícola, de transportes, de comunicações, entre outras); e de criar uma *estrutura*

institucional definitiva e um sistema de tomada de decisões (artigo 18, Cap. II). Trata-se, então – uma vez concretizado –, de uma nova e peculiar ordem jurídica entre o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai.

A estrutura orgânica prevista pelo Capítulo II do Tratado de Assunção, que se limita ao “período de transição” do MERCOSUL, isto é, até 31 de dezembro de 1994, não foge ao modelo dos acordos de integração do Brasil e da Argentina. Não constitui uma organização internacional e sequer permite que seus órgãos venham conceder personalidade jurídica internacional ao jovem processo.

7.2.8.4. A atual estrutura

O Protocolo de Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, toma o quadro orgânico do período de transição e promove modificações importantes, sobretudo a aquisição pelo MERCOSUL de personalidade jurídica. Todavia ele conserva um perfil tipicamente intergovernamental.

Sua estrutura compreende órgãos com capacidade decisória e órgãos coadjuvantes, com papel consultivo ou administrativo. O MERCOSUL mantém o sistema de solução de controvérsias definido pelo Protocolo de Olivos (18 de fevereiro de 2002), que sucedeu ao Protocolo de Brasília (16 de dezembro de 1991).

Prevendo o uso de negociações diretas, de intervenção do Grupo Mercado Comum (através de recomendações) e o recurso ao procedimento arbitral. A arbitragem processar-se-á em dois âmbitos: o de um Tribunal *ad hoc* e, em caso de recurso ou em algumas hipóteses de recurso direto, junto ao Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção. O sistema admite reclamações de Estados-Partes e também de particulares, desde que com endosso de um Estado-Parte. Por outro lado, como está expresso no mencionado quadro, a Comissão de Comércio é uma

instância prévia ao acionamento do Protocolo de Brasília, podendo também considerar reclamações de Estados-Partes e particulares.

Existe farta bibliografia sobre este sistema. ^[178] Em síntese, pode-se dizer que seus críticos apontam um escasso grau de proteção aos reclamantes, face à inexistência de poder de sanção por parte das instituições do bloco. Além disso, a ausência de um ente que determine uma interpretação unívoca dos acordos pode gerar uma aplicação disforme entre os Estados-Partes.

Já os autores que defendem este sistema fazem-no, sobretudo, pela flexibilidade que ele oferece, assim como pela ausência de uma estrutura burocrática que originaria gastos para os Estados. No caso do Brasil, compreende também uma visão de que o país não deve comprometer-se excessivamente com seus sócios, que são menores.

Uma série de acordos, ajustados no âmbito da Reunião de Ministros da Justiça do MERCOSUL, começa a configurar condições objetivas de cooperação jurisdicional entre os Estados-Partes.

Sendo o MERCOSUL uma organização de natureza intergovernamental, a vigência das regras resultantes do funcionamento das instituições com poder decisório depende da internalização dessas decisões pelas ordens jurídicas internas dos Estados Partes.

Existem regras destinadas a produzir efeitos apenas dentro do quadro orgânico do próprio bloco, como as regimentais, assim como há normas que já estão contempladas pelo ordenamento jurídico em vigor num dado Estado. A elas se refere o artigo 42 do Protocolo de Ouro Preto, quando menciona a desnecessidade, em certos casos, de transposição na ordem interna dos Estados-Membros.

Quanto às demais normas, há aquelas que são incorporadas por atos administrativos do Poder Executivo, e

há dispositivos que devem ser internalizados por meio do procedimento de aprovação pelos Parlamentos Nacionais, ou seja, as normas que atingem, por qualquer modo, as ordens nacionais. ^[179] Regidas pelo dispositivo do artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto, não se poderia, em tese, falar em promulgação (e existência jurídica da regra) enquanto a Secretaria do MERCOSUL (SM) não comunicasse a internalização pelos quatro Estados-Partes. A vigência ocorreria trinta dias após esta comunicação. Na prática, a vigência das normas ocorre quando de sua internalização no respectivo território. ^[180]

O MERCOSUL possui atualmente cinco Estados na condição de sócio cujo grau de compromisso é variável, eis que, ademais de firmar um acordo de preferências comerciais, o Associado elege os compromissos que deseja subscrever e os foros dos quais pretende participar. Desfrutam atualmente deste estatuto a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru. A Venezuela, por sua vez, ocupa um lugar especial.

7.2.8.5. O polêmico ingresso da Venezuela

Em 20 de abril de 2006, a Venezuela decidiu retirar-se da Comunidade Andina de Nações (CAN), com a alegação de que não estava desfrutando de avanços significativos em suas relações internacionais, optando por ingressar no MERCOSUL.

Segundo o Tratado de Assunção, o ingresso de um novo Estado-Membro deve obter uma dupla unanimidade dos Executivos e dos Parlamentos dos Estados-Membros. Atualmente, o MERCOSUL se constitui da seguinte forma: além de estarem presentes os membros já supracitados, participam de tal bloco países como a Bolívia, o Chile, o Peru, o Equador e a Colômbia, que fazem parte de um grupo de Estados Associados, mantendo uma relação bilateral

entre o bloco. Esta relação fomenta graduais baixas nas taxas tarifárias comerciais, possibilitando, entre estes e os Estados-Membros do bloco, um maior fluxo, intercâmbio e relações comerciais mais dinâmicas e versáteis.

A intenção venezuelana de aderir ao MERCOSUL inaugurou negociações técnicas e, paralelamente, tratativas para a dupla ratificação por cada Estado-Membro original. Posteriormente, os presidentes do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, aceitaram a carta de adesão venezuelana como membro pleno do MERCOSUL. A seguir o Parlamento argentino e o uruguaio ratificaram a posição dos Executivos.

Não obstante, para que a Venezuela pudesse ingressar formalmente, faltava-lhe uma aprovação por parte do Poder Legislativo do Brasil e do Paraguai .

Os trâmites que constituem o processo de aprovação da entrada da Venezuela no MERCOSUL foram bastante conturbados no cenário político brasileiro, até que o projeto fosse aprovado em 15 de dezembro de 2009. De um lado, os favoráveis à adesão (membros da base aliada) argumentavam sobre os benefícios econômicos e a estabilidade decorrente do aumento do poder que o bloco eventualmente obteria com a adesão da Venezuela (principalmente seu mercado consumidor e suas imponentes reservas petrolíferas). De outro, a oposição destacava que a figura de Chávez como governante do país traria instabilidade política ao bloco, uma vez que alegavam que seu crescente autoritarismo poderia confrontar com a cláusula democrática contida no Protocolo de Ushuaia. Além das eventuais dificuldades que o bloco teria em suas negociações externas com seus principais parceiros - EUA e União Europeia - que decorreriam da presença de Hugo Chávez como representante de um dos países do bloco.

Vários legisladores paraguaios criticavam duramente as medidas de Hugo Chávez sobre o fechamento dos meios de

comunicação em seu país, questionando o compromisso democrático do governo venezuelano.

Apesar disto, o presidente paraguaio, Fernando Lugo, apoiou o ingresso, pois acredita que este traria um contrapeso entre as economias grandes e pequenas dentro do MERCOSUL.

Em 2012, o Congresso do Paraguai aprovou o impedimento do presidente eleito, Fernando Lugo, por “mau desempenho das funções presidenciais”. Diante da suposta ruptura da ordem democrática no Paraguai, os demais Estados-Membros do MERCOSUL estabeleceram consultas imediatamente, conforme exigido pelo artigo 4 do Protocolo de Ushuaia.

Embora não se tratar de um golpe de Estado, já que não houve ruptura constitucional, além de se tratar de um processo eminentemente político, o MERCOSUL decidiu suspender o Paraguai de alguns direitos que lhe eram conferidos pelos tratados do bloco, nos termos do artigo 5º do Protocolo de Ushuaia (“tais medidas compreenderão desde a suspensão do direito de participar em diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes desse processo”). Assim, em uma reunião conjunta da UNASUL e MERCOSUL em 29 de junho de 2012 em Mendoza (Argentina) o Paraguai foi suspenso pelos órgãos decisórios das duas instituições. Os Estados promotores tentaram replicar essa decisão na OEA. A resistência dos Estados Unidos, Canadá e Panamá impediram sua concretização.

Com a suspensão do Paraguai, a adesão da Venezuela não apresentava mais impedimentos, pois o Senado paraguaio era o único opositor a sua adesão. Todavia, há legítimas dúvidas sobre a legalidade do ingresso venezuelano. O Tratado de Assunção em seu artigo 20 exige que o alargamento decorra de decisão unânime dos Estados-Partes. Posteriormente, o Protocolo de Ouro Preto,

no seu art. 37, que rege o sistema de tomada de decisões, informa que “as decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença dos Estados-Partes”, o que visivelmente não ocorreu.

O Governo paraguaio recorreu ao TPR. No entanto, este decidiu que não tinha competência (Laudo 01/2012) para decidir sobre o caso já que é voltado às desavenças comerciais, e não às políticas. Assim, decidiu-se de forma unânime que não estão presentes os requisitos para aplicação da Decisão 23/04 e “que a jurisdição do sistema de solução de controvérsias do MERCOSUL abarca o exame de legalidade da aplicação do Protocolo de Ushuaia” além de declarar que “o Tribunal Permanente de Revisão não se pronuncia sobre cumprimento ou violação da normativa MERCOSUL relacionada à demanda apresentada neste procedimento”. Também se decidiu por maioria que é “inadmissível a intervenção direta do TPR sem o consentimento expresso dos demais Estados-Partes”.

Após a plena restituição da democracia no Paraguai, com a posse do presidente Horacio Cartes, em 15 de agosto de 2013, eleito em pleito que contou com o acompanhamento do MERCOSUL e da UNASUL, cessou a suspensão do país, o qual voltou a gozar de todos os direitos e benefícios decorrentes do processo de integração.

A fim de dirimir eventuais dúvidas acerca da legitimidade da entrada da Venezuela, o Parlamento paraguaio aprovou o Protocolo de Adesão.

Sendo a terceira maior economia da região, a adesão da Venezuela ao MERCOSUL fortaleceria o bloco, já que possui uma forte potência energética, uma das maiores reservas de petróleo e gás natural da América e tem em seu domínio parte da Amazônia. Além disto, sua proximidade geográfica e relações estratégicas com o Caribe, América Central, México e EUA também são quesitos importantes de sua força. Em uma perspectiva política, a adesão traria uma

amplitude do bloco, estimulando a integração regional e assim consolidando a cooperação entre os Países-Membros.

7.2.8.6. O Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL)

O Parlamento do MERCOSUL é resultado de um longo processo iniciado em 2002 de constituição de organismos e procedimentos com a finalidade de institucionalizar o bloco do MERCOSUL, concedendo-lhe estabilidade e autonomia política. O processo legislativo que criou o PARLASUL, como é conhecido, se deu com a iniciativa do Conselho do Mercado Comum (CMC) de encaminhar à Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) a redação da proposta de Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL, que foi aprovado no final de 2006.

O Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) consiste em um Órgão democrático e legislativo com a representação civil dos povos dos Estados-Partes do MERCOSUL, são eles: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela. O PARLASUL foi constituído em dezembro de 2006, tendo sua primeira sessão realizada no dia 7 de maio de 2007.

O Parlamento do MERCOSUL sucedeu a Comissão Parlamentar Conjunta, órgão autônomo representativo e legislativo do bloco, no entanto, não possuía competência decisória própria, pois estava vinculado à Secretaria Geral do MERCOSUL.

Localizado em Montevideu, capital uruguaia, atualmente o órgão passa por um processo de transição no que tange suas atribuições funcionais, consistindo-se em uma instituição que produz decisões não vinculantes, ou seja, os procedimentos aprovados pelo PARLASUL não são imediatamente incorporados como norma pelos Estados-Partes.

O PARLASUL tem como função institucional a competência para legislar sobre matérias de interesse

comum à integração regional. Cumpre com funções de prezar pela democracia e pelos direitos humanos nos Países-Membros e Associados ao bloco MERCOSUL, observando-se o cumprimento do Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático.

O processo de aprovação das decisões do PARLASUL ocorre em plenário, sendo elas aprovadas por maioria simples, salvo no caso de relatórios que versem sobre direitos humanos e sobre a reforma do regimento, devendo estes ser aprovados por maioria absoluta e maioria qualificada, respectivamente. O Quórum necessário para abrir sessões e reuniões é de um terço de seus membros, no qual estejam representados os Estados-Partes.

Além dessas competências, cabe ressaltar a importância das tarefas que incluem a observação aos demais órgãos do bloco, sendo realizada por intermédio de ofícios remetidos aos demais órgãos, para o cumprimento de alguma diretriz de implementação relativa aos poderes legislativos nacionais.

A composição do Parlamento do MERCOSUL esteve contemplada em três etapas, coincidentes com os mandatos parlamentares. O PARLASUL iniciou suas atividades composto por 18 parlamentares de cada Estado Parte, eleitos pelos congressos nacionais de cada país, somando um total de 90 representantes distribuídos de maneira igual entre os países.

A normativa prevê que os Estados Associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru) possam participar do Parlamento do MERCOSUL com voz, porém sem direito ao voto. Posteriormente, a representação foi adequada ao critério populacional, de forma que foi constituído o formato atual: Paraguai com 18 representantes, Uruguai com 18, Brasil com 37, Argentina com 26 e Venezuela com 23.

O protocolo constitutivo do organismo estabelece que, para a designação dos parlamentares, os Estados Partes

devem garantir uma adequada representação por gênero, etnias e regiões em respeito às políticas afirmativas. Existe a previsão de que seja adotado o voto universal com votação direta, unificada e exclusiva.

Os parlamentares podem se constituir em grupos de acordo com suas afinidades políticas. Estes grupos políticos serão integrados como mínimo por 10 % (dez por cento) da composição do Parlamento se são representantes de um Estado-Parte e 5 (cinco) parlamentares, se são representantes de mais de um Estado-Parte. Cabe assinalar que um Parlamentar não poderá pertencer simultaneamente a mais de um grupo político. Constituem-se a partir da comunicação desta decisão à Mesa Diretora. Qualquer parlamentar poderá renunciar a integrar um grupo político, comunicando à Mesa Diretora, a qual informará esta decisão ao Plenário e ao próprio grupo. Pode-se dissolver o grupo político quando seus membros comuniquem à Mesa Diretora tal decisão, ou quando deixe de atender aos requisitos estipulados no Regulamento.

O PARLASUL divide sua organização funcional em quatro secretarias permanentes instaladas em sua sede em Montevideu: Secretaria de Relações Institucionais e Comunicação Social, Secretaria Administrativa, Secretaria Parlamentar e Secretaria de Relações Internacionais. Trata-se de órgãos internos que se dispõem em caráter horizontal para o exercício de suas competências.

O Parlamento do MERCOSUL dispõe de uma Mesa Diretora que consiste no órgão máximo e deliberativo do exercício interno da instituição, incumbida de conduzir os trabalhos legislativos e seus serviços administrativos. Está composta por um Presidente e quatro Vice-Presidentes, os quais são parlamentares eleitos para tais cargos em proporção de um por país. O mandato dos membros da Mesa Diretora será de 2 anos, podendo ser reeleito somente uma vez.

Ele dispõe dez comissões permanentes com a função de promover um tratamento específico às temáticas inerentes à atividade legislativa. Estas comissões se reúnem em regime próprio, em conformidade com a decisão da reunião de cada comissão, promovendo entre suas competências informes acerca de propostas de decisão, os quais são encaminhados ao plenário, e por fim podem convocar atividades junto à sociedade civil dos Estados Partes - as quais não necessitam de autorização do plenário e podem ocorrer por decisão interna da comissão.

A bizarra situação atual do MERCOSUL - uma organização internacional que possui um número superior de Estados Associados se comparado ao número de Estados-Membros - concede um caráter sui generis à instituição. Além disso, as recorrentes crises no interior do MERCOSUL, sua incapacidade de se afirmar institucionalmente, a falta de uma ação comum efetiva de combate às assimetrias e a criação da UNASUL, deixam à mostra as inúmeras e profundas debilidades de uma organização internacional voltada à integração.

Tal situação pode ser explicada pelo fato de que para o Brasil, na condição de sócio maior, o MERCOSUL não implique algo mais do que um mero desafio tático. Esta situação impõe o seguinte dilema ao MERCOSUL: será ele capaz de honrar o artigo 1º do Tratado de Assunção ou conhecerá o destino irrelevante que marca as organizações de cooperação econômica nas Américas?

8

As organizações regionais fora das Américas

Como não organizamos o mundo sob a inspiração de um verdadeiro humanismo, recorreremos ao humanitário para compensar esta anomalia.

Pierre Rabhi

O dinamismo das relações econômicas – mormente as comerciais – internacionais provoca o surgimento de acordos, arranjos e alianças entre variados países. Assim, foi assinado por doze países de três continentes, em fevereiro de 2016, o Acordo de Associação Transpacífico (AAT) criando uma zona de livre comércio. Até 2020 somente a Nova Zelândia o havia ratificado ao passo que os Estados Unidos, por decisão de Donald Trump deixou o acordo.

Outra marcante tentativa ocorreu em 15 de novembro de 2020, sob a liderança da China, quando foi firmada a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, de sua sigla em inglês). Congregando 15 países, ela representa 1/3 da população mundial e 30% de seu PIB. Composta exclusivamente por países da Ásia – com a notável exceção da Índia – e da Oceania, a RCEP poderá vir a ser o maior conglomerado do mundo e buscará, em um horizonte de duas décadas, a livre circulação de bens e capitais no espaço ampliado.

Nem sempre estas iniciativas resultam em criação de organismos comuns. Portanto, devemos aguardar suas evoluções.

O objetivo do presente capítulo é fornecer as informações essenciais sobre as organizações de alcance regional que se encontram fora do âmbito do Novo Mundo. Estas organizações apresentam diferentes características em seus propósitos, composição e estrutura. Algumas são

essencialmente políticas, outras de concertação e integração econômica. Outras, ainda, se apresentam como um fórum restrito embora poderoso, que busca ordenar o sistema. Finalmente, as demais manifestam claros objetivos de segurança militar.

Uma primeira classificação destes organismos indica aqueles integrados pelos países desenvolvidos. Entre estes, destacam-se os europeus, pois o Velho Continente sempre representou um espaço onde surgiram muitas organizações internacionais. Trata-se da região que abrigou o berço da institucionalização transnacional, com realizações marcantes, como a atual União Europeia.

Grandes esforços contrastam com os incipientes resultados dos processos de criação de organizações internacionais de caráter regional na África e na Ásia. Contudo, dedicar-se-ão, como conclusão do capítulo, algumas páginas às experiências destes dois continentes.

8.1. AS ORGANIZAÇÕES DOS PAÍSES DESENVOLVIDOS

8.1.1. União Europeia

As escassas páginas que se seguem não conseguirão transmitir, mesmo minimamente, a extraordinária originalidade de um movimento associativo de Estados - atualmente vinte e sete - que aponta uma experiência única a desembocar no nascimento e afirmação de um modelo ímpar de organização internacional. Mais do que a existência de uma abundante e qualificada literatura sobre a integração Europeia, há centros universitários criados especialmente para analisar o fenômeno. Portanto, seria um total despropósito que nosso Manual se dispusesse a ser algo mais do que um brevíssimo sobrevoo sobre a integração Europeia. O leitor interessado encontrará na

bibliografia mencionada ao final da obra uma pequena amostragem do interesse que desperta o tema.

O que importa verdadeiramente salientar, de início, é que a atual União Europeia constitui um modelo *sui generis* de organização internacional a abrigar características, objetivos, fundamentos institucionais e jurídicos que a diferem das demais. Ela se inclui no rol das instituições a serem analisadas porque sua criação decorre de uma vontade coletiva de Estados. Todavia, por buscar a *integração* - o que poderá levá-la a fazer com que seus criadores venham a desaparecer - seu entendimento representa um imenso desafio intelectual e sua consecução uma das maiores aventuras da Humanidade.

Buscando a exata noção da importância das modificações ocorridas na metade final do século passado, deve-se notar que o surgimento e a afirmação do Estado-Nação europeu se desenrolam em constantes lutas contra seus vizinhos, percebidos como principal fonte de ameaça.

Como assinalou Raymond Aron, a presença de outro Estado constitui, por si só, uma ameaça. A contiguidade geográfica sinônimo de riscos na medida em que se aprofundam as rivalidades, e a vizinhança é vista como um mal em si. Dela decorrem alianças, os tratados com cláusulas secretas e as guerras permanentes entre Estados europeus. Estes conflitos extravasam-se, a partir do início do século XIX, para outros continentes.

A rivalidade maior entre Alemanha e França é acrescida pelos litígios envolvendo países secundários, sempre sob o olhar atento da Inglaterra. As relações internacionais são essencialmente infra Europeias e, depois, da Europa com o mundo. Logo surge a visão *eurocêntrica*, que condiciona toda a percepção de acordo com as visões, interpretações e interesses europeus.

A força da Europa somente pode ser vencida por ela mesma. O suicídio europeu representado pelas duas

conflagrações mundiais ocorridas no século passado exige dos novos dirigentes a coragem para inovar e lutar pelo resgate do espaço que possuiu no passado. Militarmente impotente e politicamente secundária, resta à Europa apenas o campo econômico. Será neste que, na década de 50, alemães e franceses darão início a uma inovadora integração que alcançou, com o Acordo de Copenhague de 2002, a quase totalidade dos Estados do Continente, pois ingressaram na União, em 2004, mais dez Estados, perfazendo atualmente o total de vinte e cinco.

Os efeitos da Segunda Grande Guerra, diferentemente do que ocorreu na Primeira, foram decisivos para a Europa. Novamente originada no Velho Continente, ela deixará marcas profundas e duradouras. Bem mais do que a derrota da Alemanha e da Itália, trata-se da derrocada da Europa Ocidental e do papel que esta havia, até então, desempenhado no sistema internacional.

A partir de 1945, a bipolaridade introduzida por Moscou e Washington permite horizontes limitados à atuação Europeia. Suas potências coloniais são, paulatinamente, obrigadas a conceder independência aos territórios na Ásia e na África. A segurança internacional será feita pelas duas Superpotências e, apesar da vontade francesa em manter uma estratégia *tous azimuts*, não se configura a quebra da dualidade hegemônica.

O ponto capital na nova estratégia americana consiste em não repetir o erro cometido em 1919, quando, após intervir no conflito mundial, os Estados Unidos retiraram-se para o Novo Mundo. Contrariamente, ocupando a cena política de maneira a credenciar-se como guardião do Ocidente e pretendendo ser o solitário defensor da estabilidade do sistema internacional, os Estados Unidos lideram, no plano econômico, um formidável processo de globalização. É problemático definir com rigor os contornos deste fenômeno - constantemente referido embora

escassamente estudado. Mas pode-se dizer, com certeza, que ao final dos anos 1940, desenvolve-se o fenômeno do *transnacionalismo empresarial*

Numa primeira fase, as empresas transnacionais absorvem empresas menores em outros países, com o objetivo de se introduzir nos mercados. Grandes corporações estão presentes, através destas filiais, em todos os mercados consumidores importantes. A resistência dos países de economia centralizada e estatal do Leste Europeu, bem como da China continental, são os únicos entraves à globalização empresarial.

Num momento posterior, cujo início podemos situar na segunda metade da década de 70, as empresas transnacionais estabelecem, entre si, alianças estratégicas de repartição de segmentos de produção e de mercados, fazendo surgir oligopólios. Ao transferir a competição para o nível planetário, fazem-no com regras opacas e nebulosas, ferindo os princípios da livre concorrência, de direitos nacionais e fundamentais.

O mercado internacional de capitais é outra manifestação deste irresistível fenômeno de globalização. O desenvolvimento das comunicações e dos sistemas de Bolsas permite a presença de grandes massas de capital volátil, de cunho especulador, que transitam sobre as fronteiras nacionais dos países em busca de lucros maiores e mais rápidos. Os Bancos Centrais dos Estados pouco podem influir, isoladamente, para tentar controlar estes fluxos.

O sistema público financeiro internacional tenta, através de mútuas ajudas, sustentar, quando lhe convém, a paridade das divisas. Todavia, o desaparecimento do lastro e a incapacidade dos organismos multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, em disciplinar a circulação do capital especulador, deixa o sistema financeiro

internacional à mercê de riscos incompatíveis com a organização econômica mundial.

Dependente dos Estados Unidos para a sua segurança e defesa, acuada economicamente pelo processo de globalização, a Europa pouco a pouco adquire a consciência de seu destino. A única via para recuperar um possível quinhão de sua antiga importância passa necessariamente por uma política de reconciliação e de cooperação continental. Nascerá, nestas difíceis circunstâncias, a *Europa comunitária*.

O conceito de unidade Europeia é remoto, pois acompanha a epopeia romana e a de Carlos Magno. Os cristãos europeus forjam sua unidade na luta interna contra a heresia e na externa contra o Islã, mas predominam as guerras nacionais. Todavia, surgem por vezes, como referimos nas páginas iniciais deste livro, utópicos defendendo a organização de uma paz permanente na Europa. Já no século XIV, Pierre Dubois propõe a criação de uma *República Cristã*, William Penn defende o princípio de um Parlamento ou de um Estado europeu com a aceitação exclusiva de meios pacíficos para a solução dos litígios, e o Abade São Pedro redige um projeto para tornar a paz permanente entre os monarcas cristãos. [\[181\]](#)

Ao contrário de filósofos como Montesquieu e Kant, Napoleão I impõe a unificação pela força. A sua derrota faz surgir o Concerto Europeu, baseado na legitimidade de direito divino e com o claro objetivo de manter o *status quo* na Europa.

O final da Primeira Guerra Mundial provoca o ressurgimento da ideia Europeia em bases inovadoras. Em 1929 é proposta pelo francês Briand a criação de um *laço federativo*, que não deveria resultar na diminuição da soberania de nenhuma das nações. Contudo, será somente após o final da Segunda Guerra Mundial que tais ideias poderão concretizar-se. No famoso discurso proferido em

Zurique em 1946, Winston Churchill defende a *construção dos Estados Unidos da Europa*. A chegada ao poder, no pós-guerra, de políticos influenciados pela democracia cristã – Adenauer na Alemanha, Schuman e Bidault na França e De Gasperi na Itália – será decisiva para a construção Europeia.

A criação do *BENELUX* união aduaneira entre a Bélgica, Holanda e Luxemburgo, assinado em setembro de 1944 e que entra em vigor quatro anos mais tarde, constitui o primeiro sinal da nova realidade Europeia. Todavia, será o início da *Guerra Fria*, no final da década de 1940, que incitará os Estados Unidos a encorajar os esforços europeus face à ameaça representada por Moscou. A reconstrução econômica se opera pelo Plano Marshall, através da Organização Europeia de Cooperação Econômica.

No ano seguinte, é criado o Conselho da Europa, órgão essencialmente político cuja sede será Estrasburgo. Não se trata de um organismo supranacional, pois os Estados-Membros conservam sua total soberania. O caráter democrático do Conselho é reforçado na medida em que países com regime autoritário ou ditatorial – como Espanha, Grécia e Portugal – não são admitidos.

Ainda trata-se tão-somente da cooperação internacional Europeia, muito distante da existência de uma comunidade supranacional, pré-condição para que se afirme uma política econômica comum. O passo decisivo será dado através do *Plano Schuman*, com seus dois elementos constitutivos. O econômico busca racionalizar a produção e comercialização do aço e carvão sob a condução de um poder comum, a chamada *Alta Autoridade*. O político visa a eliminar qualquer risco de retomada dos conflitos entre França e Alemanha, lançando as bases de uma futura federação política da Europa, e criando para tanto uma autoridade supranacional, embora com competência limitada, com poderes reais.

Seis países aceitam fazer parte da *Pequena Europa* : Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo. O isolacionismo britânico com seus definidos interesses - laços privilegiados com os EUA e com o *Commonwealth* , pouco desgaste de sua indústria devido à guerra, e a rejeição de submeter sua soberania a uma autoridade comum - fazem Londres declinar da oferta continental.

Tem início o processo de construção Europeia que se estende ao longo dos últimos cinquenta anos. O quadro transcrito a seguir indica as diferentes etapas do processo de integração europeu.

Quadro XX
ETAPAS DA CONSTRUÇÃO EUROPEIA (1950-2020)

Anos	Conquistas marcantes
1951	Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo criam a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA).
1957	Assinatura do Tratado de Roma por estes seis países criando a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (CEEa).
1979	Os membros do Parlamento Europeu são eleitos ao sufrágio universal.
1985	Acordos de Schengen permitindo a livre circulação de pessoas entre cinco países.

1986	Ato Único Europeu: as quatro liberdades fundamentais e a criação de fundos estruturais .
1989	Queda do Muro de Berlim, unificação alemã e início da adesão dos países do Leste europeu.
1992	Tratado de Maastricht: fundador da União Europeia
1997	Tratado de Amsterdã: extensão das competências da UE (emprego, imigração e asilo).
2002	Moeda comum: doze países integram a Zona Euro.
2007	Tratado de Lisboa: mudanças institucionais.
2012	Criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MES) sobre gestão financeira pública.
2013	Ingresso da Croácia como 28º Estado-Membro da EU.
2016	BREXIT: por referendo os britânicos decidem retirar-se da UE.

Fonte: Quadro elaborado pelo Autor a partir de diversas fontes.

Apesar das oposições de inspiração nacionalista e comunista em vários países, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) é criada pelo Tratado de Paris, em 18 de abril de 1951. Pela primeira vez na História, países tomam livremente a iniciativa de abrir mão de parcela concreta de sua soberania, em benefício de uma autoridade supranacional. A CECA, ao instalar-se no Luxemburgo, inicia o que se convencionou chamar de *Direito Comunitário* . Será independente dos governos, pois, ao receber prerrogativas, tornou-se capaz de impor suas decisões e vontade aos Estados.

A extraordinária inovação institucional da CECA provém do fato de que as atividades da *Alta Autoridade* encontram apoio em um Comitê Consultivo onde são representados os produtores, os trabalhadores e os consumidores. Além disso, o poder da *Alta Autoridade* é equilibrado

politicamente pela existência de uma Assembleia parlamentar e, juridicamente, por uma Corte de Justiça.

Apesar dos fracassos dos esforços que pretendiam estabelecer uma política de defesa e de segurança autônoma na Europa, o processo de aproximação lançado pela CECA prossegue. Assim, é firmado em 1957 o Tratado de Roma, objetivando criar a Comunidade Econômica Europeia (CEE). O objetivo essencial é criar um mercado comum, onde circulariam livremente os bens, o capital e a mão de obra. Em 1968 - 18 meses antes da expiração do período de transição previsto - os produtos dos países-membros transitam sem qualquer gravame alfandegário, e a tarifa média externa comum é fixada entre 10 e 15%.

Por ser abrangente e implicar mudanças profundas nas ordens econômicas nacionais, a estrutura institucional da CEE será distinta e menos ousada do que a da CECA. Conserva-se o caráter supranacional, mas a liberdade que dispunha a *Alta Autoridade* desaparece, pois o órgão máximo será um *Conselho de Ministros*, com representantes indicados pelos Estados-Membros. Este Conselho reúne a quase totalidade das prerrogativas executivas e legislativas da CEE. Nas votações, adota-se um peso ponderado proporcional à importância de cada país. Por este mecanismo, é reconhecida a importância relativa maior relevo da Alemanha, França e Itália.

A ordem do dia das propostas a serem discutidas e adotadas pelo Conselho de Ministros é elaborada pela *Comissão Europeia*. Esta deveria ser independente das diretrizes dos Estados. Compreende dois representantes de cada país, exceto os três pequenos Estados, que nela estão representados por apenas um comissário. Ela responde perante a *Assembleia parlamentar Europeia*, composta de representantes eleitos e outros designados pelos Parlamentos nacionais.

A construção institucional da CEE conta ainda com uma *Corte de Justiça*, encarregada de fiscalizar a aplicação e velar pela aplicação e à interpretação dos tratados comunitários. Finalmente, nota-se a existência de um *Comitê econômico e social*, de caráter consultivo, composto por representantes dos sindicatos patronais e dos trabalhadores.

A arquitetura institucional europeia sofreu sucessivas modificações ao longo de sua evolução e os enfrentamentos ao longo de sua construção acirrados com posicionamentos aparentemente irreconciliáveis.

Um primeiro grupo de *européus radicais* defende a ideia de um verdadeiro Estado supranacional na Europa, com a unificação das economias, de um governo e parlamento únicos, além de um sistema de defesa integrado. Os *federalistas*, ao contrário, defendem a manutenção de uma ampla autonomia aos Estados com o funcionamento de órgãos federais.

Na França, a concepção de Charles de Gaulle defende uma *Europa dos Estados*, voltada exclusivamente à coordenação dos aspectos econômicos e militares, preservando para cada país todos os aspectos atinentes à soberania nacional. A crítica comumente expressa nos meios de esquerda é a de que a União Europeia não criou nada mais do que uma *Europa negociante*, com fortes tendências à formação de monopólios e oligopólios, em detrimento de uma *Europa dos Cidadãos e dos Povos*. Outros, finalmente, acentuam a necessidade da valorização da cooperação regional entre comunas, municípios e províncias. Estas entidades constituem o cerne da realidade Europeia e devem ser partícipes do processo de integração.

Os interesses opostos de Inglaterra e França levam a concepções distintas da necessidade de cooperação econômica. Londres aceita tão-somente participar de uma *Zona de Livre Comércio*, liberalizando as trocas de bens.

Assim, é criada, em 1959, pela Convenção de Estocolmo, a *Associação Europeia de livre comércio (AELE ou EFTA)* , ^[182] que reunirá todos os países da Europa Ocidental que não fazem parte da CEE.

O objetivo de Londres, no entanto, é fazer parte da CEE e em 1961 propõe sua candidatura. De Gaulle a concebe como inspiração dos Estados Unidos; Londres não seria mais do que um Cavalo de Tróia de Washington, em sua intenção de colocar-se no centro da economia Europeia. Por esta razão, De Gaulle veta o ingresso britânico. Tão-somente em 1969, após o ocaso do velho general, o caminho para a adesão da Grã-Bretanha é desobstruído. Em 1971, juntamente com a Dinamarca e a Irlanda, Londres entra na CEE - denominada *Europa dos Nove* - constituindo assim, após os Estados Unidos, a segunda força econômica do mundo.

Acordos são assinados entre certos países da AELE e a CEE, a partir de 1973, formando o mais importante espaço de liberdade comercial, eis que são abolidos os gravames alfandegários. A estratégia de aproximação entre os dois blocos prossegue com a adesão, paulatina, de vários países membros da AELE à CEE. Uma vez redemocratizados - como nos casos da Espanha, Grécia e Portugal - estes países colocam suas candidaturas, que são analisadas individualmente. Negociações técnicas resolvem as condições práticas de acesso, prazos, reservas e exceções.

Transforma-se em um dos maiores objetivos da CEE a luta contra as disparidades regionais. Elaborar-se um programa específico e constitui-se o *FEDER* (Fundo europeu de desenvolvimento regional) encarregado, com sucesso, de levar o desenvolvimento à periferia Europeia, especialmente à Península Ibérica, ao Sul da Itália e à Grécia.

O programa de Política agrícola comum (PAC) é outro aspecto primordial da CEE. Garantindo preços agrícolas mínimos aos produtos europeus, ela de fato beneficiará a

França em detrimento da Alemanha, que se obriga a adquirir a produção primária, no seio da comunidade, a preços superiores aos praticados no mercado internacional. A protegida agricultura Europeia será atingida tão-somente no início dos anos 90 quando do encerramento da Rodada Uruguai do GATT.

Atualmente, há intensos debates sobre o destino da PAC. Pressionada pelo Grupo de Cairns, onde o Brasil exerce grande influência, a PAC faz parte de um arsenal protetor da agricultura dos países desenvolvidos que consome, por dia, mais de um bilhão de dólares dos contribuintes. Além de impedir o ingresso dos nossos produtos em seus mercados consumidores, a PAC provoca igualmente distorções, pois competem em terceiros mercados com preços que se situam substancialmente abaixo dos custos.

Tanto o fundo regional quanto o PAC demonstram que a integração econômica exige dolorosas decisões e maciça intervenção do Estado. Quando comparada à experiência do MERCOSUL, nota-se que a CEE redireciona recursos do Norte desenvolvido para o Sul; e dos setores mais avançados da produção - indústria e serviços - para os mais atrasados, a agricultura. Isto é feito em nome de um ideal comum, qual seja a criação de uma comunidade equilibrada. Todavia, as imposições oriundas da OMC e as negociações para criar uma zona de livre comércio com o MERCOSUL imporão, nos próximos anos, dolorosas decisões aos países europeus.

A evolução institucional da integração Europeia foi realizada, como já enfatizado, através de conferências diplomáticas de caráter intergovernamental que redundaram da assinatura de múltiplos tratados. Negociações feitas à porta fechada ausente a participação dos cidadãos, o método foi muito criticado em razão de seu caráter antidemocrático. Isso fez com que a Europa decidisse consolidar o acervo institucional através da convocação de uma Convenção que imprimisse

transparência e legitimidade à sua construção. Desta Convenção nasceu um inédito fenômeno político e jurídico: uma Constituição para vinte e cinco Estados.

Reunindo 105 membros, a Convenção deveria redigir um texto constitucional a ser aprovada numa conferência intergovernamental que garantisse uma melhor repartição das competências da União, uma simplificação dos instrumentos de ação bem como garantir mais democracia, transparência e eficácia na União Europeia.

Assinada em 2004, a Constituição encontra-se em 2005 em processo de ratificação por todos os Estados-Membros de acordo com as respectivas normas constitucionais, ou seja, por procedimento parlamentar (caso da Alemanha) ou por referendo (caso da França). [\[183\]](#)

A Constituição enuncia os valores sobre os quais se sustenta a União: o respeito à dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de Direito e os Direitos Humanos. A sociedade Europeia possui valores comuns, tais como o pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre gênero.

Entre as principais garantias da União sublinhadas na Constituição estão a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais, bem como a liberdade de estabelecimento no seu território. Ela proíbe, igualmente, qualquer discriminação exercida em razão da nacionalidade. Por sinal, a cidadania da União é complementar da cidadania nacional e não a substitui.

Na Parte II da Constituição é incluído o texto da Carta dos Direitos Fundamentais que já havia sido aprovada por uma Convenção anterior. Há uma listagem de direitos que transcendem os contidos na Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em quatro de novembro de 1950 e ratificada por todos os Estados-Membros da União.

A fim de poder atingir os objetivos constitucionais propostos, a União dispõe de competências que lhe são atribuídas, na Constituição, pelos Estados-Membros. Elas são exercidas no plano comunitário através de instrumentos específicos no âmbito de um quadro institucional único. Com a introdução de uma classificação das competências da União, é possível tornar claras as relações jurídicas entre a União e os Estados-Membros.

Uma primeira categoria é formada por algumas questões muito específicas relativamente às quais a União age sozinha, em nome do conjunto dos Estados-Membros. São elas as *competências exclusivas* que abrangem os seguintes temas: união aduaneira; definição das normas da concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno; a política monetária para os Estados-Membros que adotaram o euro; a conservação dos recursos biológicos do mar no âmbito da política comum da pesca e a política comercial comum.

Outra categoria reúne os assuntos em que a União age quando a sua ação acrescenta valor à dos Estados-Membros. São as denominadas *competências compartilhadas* que abrangem os seguintes temas: mercado interno; certos aspectos da política social; coesão económica, social e territorial; agricultura e pesca, excetuando a conservação dos recursos marinhos vivos; meio ambiente; defesa dos consumidores, transportes, redes europeias; energia; espaços de liberdade, segurança e justiça; certos aspectos da saúde pública; certas competências na pesquisa e desenvolvimento tecnológico e espacial; determinadas competências na política de auxílio ao desenvolvimento e ajuda humanitária.

Uma terceira categoria reúne as *competências de apoio*, nas quais a União intervém unicamente com o objetivo de coordenar ou de completar as ações dos Estados-Membros. Ela abrange os seguintes temas: proteção e melhoria da

saúde humana; indústria; cultura; turismo; educação, juventude, desportos e formação profissional; proteção civil; cooperação administrativa.

Finalmente, em algumas outras atividades, tais como as políticas económicas e do emprego, os Estados-Membros reconhecem a necessidade de coordenar, no seio da União, as respectivas políticas nacionais.

A Constituição reforça a aplicação de dois princípios fundamentais do Direito Comunitário: por um lado o *princípio da subsidiariedade*, cuja aplicação objetiva assegurar que a União somente atuará em caso de necessidade e aporte um complemento indispensável à atuação dos Estados-Membros. E de outro, o *princípio da proporcionalidade* na medida em que o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o estritamente necessário para atingir os objetivos do Tratado. [\[184\]](#)

Nos termos constitucionais, a moldura institucional da UE compreende os seguintes órgãos: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho de Ministros, a Comissão Europeia e o Tribunal de Justiça da União Europeia. Por sua vez, o Banco Central Europeu (BCE) desempenha importante papel nas questões envolvendo a política económica e monetária da União. Há, igualmente, um Tribunal de Contas encarregado de exercer um controle sobre as receitas e despesas da União. Além destas instituições, figuram dois órgãos consultivos: o Comitê das Regiões e o Comitê Económico e Social Europeu.

Uma das mais importantes inovações da Constituição é a criação da função de Ministro das Relações Exteriores. A ausência de uma política externa da União, evidenciada em inúmeras crises internacionais – sendo a mais evidente a dissensão frente à crise iraquiana – levou a União a tentar remediar esta debilidade. Contudo, a tarefa será de monta, pois a possibilidade concedida a este Ministro deve falar em nome do conjunto, inclusive nos debates do Conselho de

Segurança da ONU, suscita a dúvida sobre as posições nacionais da França e do Reino Unido - membros permanentes do CS. Com a possível reforma da ONU, a situação poderá tornar-se ainda mais delicada, pois está previsto o ingresso da Alemanha no CS como membro permanente. Portanto, a União contará com três Estados que a representam.

As modificações aportadas pela Constituição são substantivas e incitam muitas reflexões filosóficas, jurídicas e políticas. Todavia, a entrada em vigor da Constituição ocorrerá somente quando os 25 Estados-Membros a tiverem ratificado. No início de junho de 2005 somente nove Estados o haviam feito. Apesar dos avanços inquestionáveis do processo de integração Europeia contidos na Constituição, o resultado negativo do referendo francês abre uma crise profunda na União. Ela somente foi resolvida com a substituição do Tratado de Roma pelo Tratado de Lisboa (2007) o qual retoma em forma de emendas o conteúdo do tratado original.

8.1.2. Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)

O final da Segunda Guerra Mundial encontra a Europa devastada. Para reerguê-la, os Estados Unidos oferecem um auxílio econômico que ficou conhecido como Plano Marshall. Após uma tentativa de associar a União Soviética aos esforços de reconstrução, descartada na conferência de Paris de junho de 1947, a ajuda de Washington beneficiará somente a Europa Ocidental.

Para coordenar os esforços coletivos foi criada, a 16 de abril de 1948, a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE). Composta por dezesseis Estados, zonas de ocupação militar dos Aliados na Alemanha e pelo território de Trieste, a OECE reúne, em julho de 1959,

dezoito membros. Os Estados Unidos e o Canadá a integram na qualidade de observadores. [\[185\]](#)

O objetivo essencial da OECE consiste em planejar o desenvolvimento econômico dos Estados-Membros com os recursos oriundos dos empréstimos concedidos através do Plano Marshall. A criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), da Área Europeia de Livre Comércio (EFTA) e o acelerado desenvolvimento econômico da Europa Ocidental nos pós-guerra, retira da OECE, em meados da década de 1950, seus principais objetivos.

Em dezembro de 1960, representantes de vinte Estados, [\[186\]](#) incluindo o Canadá e os Estados Unidos como Estados associados decidiram substituir a OECE por uma nova organização denominada Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Sediada em Paris, será marcada por uma nova filosofia e aberta ao ingresso de países que tenham atingido certo grau de desenvolvimento, independentemente de sua localização geográfica. Ao abandonar seu caráter regional europeu, a OCDE transforma-se numa instituição potencialmente mundial, eis que reúne os países desenvolvidos localizados em vários continentes. As características maiores que marcam os integrantes da organização são: o nível elevado de desenvolvimento econômico; são economias de mercado e democracias liberais consolidadas.

Os objetivos perseguidos pela OCDE, segundo o artigo 1º da Convenção, são os seguintes:

a) alcançar vigorosa expansão da economia, do emprego e uma progressão do nível de vida nos países membros, mantendo, ao mesmo tempo, a estabilidade financeira, contribuindo assim ao desenvolvimento da economia mundial;

b) contribuir a uma sadia expansão econômica dos países membros, bem como dos países não membros que se encontram em vias de desenvolvimento;

c) contribuir à expansão do comércio internacional em bases multilaterais e não discriminatórias, em conformidade com as obrigações internacionais.

Contrastando com os amplos e genéricos objetivos, a OCDE dispõe de reduzidos meios e mecanismos para atingi-los. Com efeito, a obra efetiva da organização se baseará no tripé: informação, consultas e cooperação facultativa. Trata-se, portanto, de uma incipiente organização intergovernamental de harmonização, cujas limitadas prerrogativas decorrem da participação dos Estados Unidos. Sua forma de decisão obedece à regra da unanimidade.

Contudo, esta não é aplicada de maneira absoluta, pois foi introduzido o mecanismo da abstenção de um ou mais membros. Através dele, os Estados que não concordam com uma decisão não tomam parte do voto e, por conseguinte, não são vinculados aos seus efeitos.

Dotada de personalidade jurídica internacional, a OCDE dispõe de capacidade formal e material de atuação no espaço territorial dos países-membros. Mas, em definitivo, ela não foi beneficiária de cessão de soberania por parte dos membros e não existe nenhuma possibilidade de se constituir numa organização de caráter supranacional.

A OCDE dispõe de uma estrutura simples: um Conselho, um Comitê Executivo e um Secretariado. O *Conselho* é o órgão supremo e pleno, onde todos os Estados-Membros estão representados em perfeita igualdade. Entre suas prerrogativas estão a de emitir recomendações e resoluções, relacionar-se com os Estados-Membros e fornecer-lhes sugestões de votos nas decisões de outras organizações internacionais das quais façam parte.

Trata-se, portanto, de um órgão que objetiva aproximar posições dos Estados-Membros, seja no âmbito da OCDE, seja em outros organismos internacionais. O Conselho é responsável pela aprovação do orçamento e pela repartição

dos custos entre os Estados-Membros. Estas são definidas através de cotas-parte calculadas segundo o PNB.

O *Comitê Executivo*, órgão restrito, composto de dez integrantes, é responsável pela preparação das reuniões do Conselho, pela elaboração de estudos e relatórios bem como da coordenação das atividades da organização. Trata-se, portanto, de um órgão permanente e ágil.

Finalmente, o *Secretário-Geral* está à frente da Secretaria e coordena as atividades de vários subsecretários. Além de funções administrativas, o Secretário-Geral preside as reuniões do Conselho e, desta forma, tem capacidade para orientar a política geral da organização. Ele é eleito para um mandato, renovável, de cinco anos. Há uma grande estabilidade na Secretaria Geral, pois a instituição conheceu somente cinco Secretários desde sua criação em 1960. [\[187\]](#)

Um dos principais mecanismos de atuação da OCDE junto aos Estados-Membros consiste na emissão de *recomendações*, portanto de caráter não vinculante, com o objetivo de orientar políticas governamentais. Contudo, a existência de comitês de acompanhamento e de avaliação sugere uma estratégia de persuasão com vistas a adoção das recomendações.

A OCDE exerce a importante função de centro de análises e estudos sobre variados temas de interesse dos Estados-Membros. O Brasil, por sua vez, acompanha desde 1995, na qualidade de observador, os trabalhos de numerosos comitês de estudos da instituição. [\[188\]](#)

8.1.3. Conselho da Europa (CE)

O complemento político aos esforços de cooperação econômica promovidos no âmbito da OECE foi a criação do Conselho da Europa (CE). Logo após o final da Segunda Guerra, afirma-se, em vários países europeus, um

movimento político ideológico de cunho federalista. Ele propugnava o estabelecimento de uma harmonização política entre os Estados, buscando um mínimo de unidade na Europa Ocidental.

Em 1948, em Haia, o movimento federalista realiza uma grande e memorável reunião: o Congresso Europeu. Buscou-se, nesta ocasião, formar uma Assembleia constituinte em âmbito europeu. Ora, os propósitos do movimento eram percebidos com desconfiança pela maioria dos governos.

Nestas condições, foi fundamental o apoio concedido pelo governo francês, pois ele propiciou que fosse realizada em Londres, em maio de 1949, uma Conferência que resultou na assinatura de um documento estabelecendo o estatuto de uma nova organização, chamada Conselho Europeu. Sua primeira reunião ocorreu em agosto do mesmo ano em Estrasburgo, designada como sua sede.

A estrutura da nova organização era bicameral e contemplava tanto os Executivos nacionais quanto os Legislativos. Ao lado de um Comitê de Ministros, cujos membros eram designados pelos governos dos Estados, havia uma Assembleia de caráter consultiva.

O *Comitê de Ministros* é o órgão executivo e intergovernamental. Os representantes dos Estados são os Ministros das Relações Exteriores, e suas principais atribuições são as seguintes:

- a) endereçar recomendações aos Estados-Membros;
- b) exercer um controle sobre a aceitação e aplicação destas recomendações;
- c) controlar a gestão administrativa e financeira do Conselho;
- d) ajustar posições conjuntas sobre questões Europeias e internacionais.

Trata-se, portanto, de um esforço para dotar a Europa de uma política externa coordenada. Para tanto, o Comitê pode

reunir-se em sigilo, sem a presença de testemunhas ou da imprensa.

Para as questões marcadas pela recomendação, portanto não impositivas, as decisões do Comitê são tomadas por unanimidade, desde que dois terços dos membros estejam presentes. Por maioria simples, quando se tratar de questões administrativas e financeiras.

A *Assembleia Consultiva ou Parlamentar* é o instrumento deliberativo com prerrogativa de debater qualquer questão de interesse do Conselho. Ela encaminha o resultado de suas deliberações, em forma de recomendação, ao Comitê de Ministros. Por conseguinte, a Assembleia não detém nenhum poder de decisão. Ao não obedecer o princípio de reserva, a Assembleia pode fornecer informações diretamente à opinião pública ou a outras organizações internacionais. Trata-se, portanto, de um órgão desprovido de poder, mas com a possibilidade de atuar com autonomia política.

A Assembleia é formada por duzentos e trinta e quatro parlamentares. A nacionalidade destes é calculada segundo o número de habitantes de cada Estado-Membro. Atualmente, a repartição nacional dos deputados compreende dezoito parlamentares para cada um dos países mais populosos (Alemanha, França, Itália e Grã-Bretanha) até dois parlamentares para os menores (Liechtenstein e São Marino).

Uma singular característica da Assembleia decorre da total independência de seus membros com relação aos seus governos e interesses estritamente nacionais. Portanto, os legisladores não são orientados pela perspectiva de seu país e se agrupam, de maneira transnacional, segundo afinidades político-ideológicas e partidárias.

A *Secretaria* do Conselho possui, além de funções administrativas e de assistência aos órgãos mencionados anteriormente, incumbência fundamental concedida pela

Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Com efeito, o Secretário-Geral do Conselho pode requerer que qualquer Estado-Parte à Convenção forneça “explicações pertinentes sobre a maneira que seu direito interno assegura a aplicação efetiva de qualquer das disposições” contida na Convenção Europeia dos Direitos Humanos (art. 57).

Os objetivos perseguidos pelo Conselho da Europa são delineados no art. 3º de seu ato constitutivo. Trata-se de fazer com que seja absolutamente respeitado pelos Estados signatários, “o princípio do império do Direito e o princípio através do qual qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição deve gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”.

Como órgão de coordenação de políticas Europeias, o Conselho patrocinou a conclusão de convenções de cooperação judicial, cultural e social. Promoveu o respeito dos direitos humanos e, respeitando o seu caráter de subordinação aos organismos universais, coopera com estes, em particular com as Nações Unidas.

A obra do Conselho da Europa se apresenta como a expressão da solidariedade continental, do respeito aos princípios fundamentais de liberdade individual e dos direitos humanos. Enfim, zela para que seus membros respeitem o Estado de Direito. Assim, na iminência de ser expulsado do Conselho, em razão do golpe de 1967 que suprimiu a Constituição e a democracia, a Grécia retirou-se da organização. Este é um claro exemplo da pressão jurídico-moral exercida pelo Conselho.

8.1.4. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

Após o final de Segunda Guerra Mundial, surgiram movimentos de coordenação militar entre os vencedores. Seus objetivos buscavam estabelecer formas de

solidariedade e de racionalização das políticas de defesa. Aparece assim, em 1948, através da assinatura do Tratado de Bruxelas, a *União Ocidental (UO)* entre os países europeus vencedores.

Em 1954, ela se transforma em *União da Europa Ocidental (UEO)*, acolhendo a Itália e a Alemanha. Contudo, trata-se de esforços limitados, pois a ausência dos Estados Unidos – garantidora da segurança da Europa Ocidental – restringe seu alcance.

A ruptura entre Washington e Moscou, escassos semestres após o final das hostilidades e, logo a seguir o início da Guerra Fria, convencem o Congresso dos Estados Unidos quanto à necessidade do estabelecimento de uma rede de organismos regionais de defesa. Contrariamente ao pós-Primeira Guerra Mundial, quando os Estados Unidos decidiram pelo isolamento, a iniciativa demonstrou o interesse norte-americano de estar presente em todas as frentes onde fosse necessário defender seus interesses. Trata-se de uma verdadeira revolução na política externa de Washington, elemento fundamental da atual realidade das relações internacionais. Nasceram, nestas condições, vários órgãos de cooperação militar:

a) Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (*TIAR*), reunindo as Américas;

b) Organização de Segurança e Assistência entre a Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos (*ANZUS*);

c) Organização do Tratado da Ásia do Sudeste (*OTASE*);

d) Organização do Tratado do Atlântico Norte (*OTAN*), congregando os Estados Unidos e a Europa Ocidental.

Compatíveis com os princípios contidos na Carta das Nações Unidas, estes tratados de natureza militar e alcance regional possuem vários elementos comuns, como a preponderância do papel dos Estados Unidos; o caráter preventivo e defensivo; a aplicação do princípio da

segurança coletiva; a luta contra o comunismo; e a defesa da democracia e das liberdades individuais.

Em razão dos atores envolvidos e da importância estratégica da Europa, a aliança militar de maior importância foi a que se construiu através da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Seu ato constitutivo foi firmado em Washington, em abril de 1949, e sua vigência data de agosto do mesmo ano.

O preâmbulo do seu ato constitutivo estabelece que os signatários irão “unir esforços na defesa coletiva e na preservação da paz e da segurança”. Contudo, grande ênfase é colocada na *cláusula ideológica*, através da qual a organização pretende defender a democracia e suas instituições.

Muitas leituras foram feitas sobre as verdadeiras intenções da OTAN. Os países membros destacam sua natureza de defesa coletiva. A França, sobretudo na presidência do General De Gaulle, percebia a organização como o resultado da tutela de Washington sobre a Europa. A ex-União Soviética visualizou a OTAN, desde 1949, como sendo o instrumento para uma ação bélica dos países capitalistas.

Em mais de quarenta anos de sua história, a organização não interveio fora das fronteiras territoriais dos países membros. Foi somente no início dos anos 1990 que, por solicitação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a OTAN tomou iniciativas militares para pôr fim ao conflito na ex-Iugoslávia. Pela primeira vez, a organização agiu no território de um Estado não membro.

Também conhecido pela denominação de *Pacto Atlântico*, a aliança congrega os seguintes Estados: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, ^[189] Grã-Bretanha, Holanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega e Portugal. Em 1951, foram acolhidas a Grécia ^[190] e a Turquia. Em 1954, ingressou a Alemanha e, em 1982, a Espanha.

O ato constitutivo da OTAN não prevê sua extinção. Além disso, a organização está aberta a futuras adesões. Para ingressar na OTAN, os Estados candidatos devem responder positivamente a critérios de localização geográfica, identificação ideológica e capacidade de defesa coletiva. Ou seja, os Estados candidatos ao ingresso devem ser europeus, dispor de condições militares para auxiliar no cumprimento dos dispositivos do Tratado e receber a aprovação ou a abstenção, aplicando-se a regra da unanimidade, do conjunto dos Estados-Membros.

Em razão de seus procedimentos de ingresso, a OTAN pode ser considerada como uma organização internacional *semiaberta*, já que ela não diferencia as prerrogativas entre os Estados-Membros originários e os aderentes. Contudo, ele adota uma cláusula restritiva de natureza geográfica.

Inicialmente, a estrutura institucional da OTAN baseou-se na interpretação do artigo 9º do ato constitutivo. Este menciona simplesmente a criação de um *Conselho* onde todos os Estados-Membros estão representados. Mesmo não sendo permanente, o Conselho deve poder reunir-se rapidamente para analisar qualquer assunto de interesse da organização. O Conselho pode criar organismos auxiliares que venham colaborar nas questões militares e de segurança. Este dispositivo permitiu um marcante desenvolvimento institucional. Estes novos organismos dividem-se em civis ou políticos e militares.

Três são os organismos civis mais importantes. O *Conselho do Atlântico Norte* é o órgão pleno, que se reúne no mínimo todos os semestres, e toma suas decisões por unanimidade ou por consenso. A ele incumbe o papel de foro-diretor da organização. Ele pode ser convocado a qualquer momento caso uma maioria de países assim o desejarem.

A *Secretaria*, criada em 1952, é incumbida da administração da organização. O Secretário-Geral preside

alguns Comitês, inclusive os vinculados ao planejamento militar. Além disso, a OTAN dispõe de *Comitês de assessoramento* nas mais diversas áreas (economia, política, defesa, inclusive civil, infraestrutura, cultura, informação, meio ambiente).

No início dos anos 1990 foi criado o *Conselho de Cooperação Norte-Atlântico* com o objetivo de delinear o futuro das forças armadas nos países da Europa do Leste. Um comitê parlamentar também opera, desde 1966, sob a denominação de *Assembleia do Atlântico Norte*, reunindo representantes do Legislativo dos Estados-Membros.

São os seguintes os organismos militares da OTAN: há *um Comitê Militar* reunindo os Chefes do Estado Maior das Forças Armadas dos países membros. ^[191] Um Estado Maior internacional integrado, de composição restrita, é o executivo do Comitê Militar. Existe também um grande número de *Comandos Regionais* colocados sob a responsabilidade do Comitê Militar; o da Europa (*SACEUR*), do Atlântico (*SACLANT*) e do Canal da Mancha (*CINCHAN*). A sede central da OTAN é em Bruxelas, mas estes Comitês possuem sedes em diferentes países membros e podem, como no caso do SACEUR, dispor de comandos subalternos.

A integração na OTAN das forças armadas nacionais dos Estados-Membros representa objetivo essencial. Apesar das resistências francesas e da vontade expressa por Paris de dispor de autonomia do armamento nuclear, a organização conseguiu caminhar em direção à formação de uma força militar transnacional. Progressivamente, diminuem as oposições à plena participação da Alemanha na organização. Como consequência, viu-se na crise da Albânia de março de 1997, soldados alemães fazerem uso de suas armas para garantir a evacuação dos estrangeiros. Eles o fizeram pela primeira vez desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Em 12 de setembro de 2001, às 21h30min, a OTAN anuncia, pela primeira vez em sua história, a aplicação do princípio da segurança coletiva prevendo que o ataque contra um dos membros da aliança é considerado um ataque contra todos. Trata-se da cláusula de solidariedade militar, pois a organização espousa a tese dos Estados Unidos segundo a qual os atentados terroristas perpetrados na véspera constituem “atos de guerra”. Esta decisão fundamentou a participação da organização na invasão do Afeganistão e sua atual ocupação militar.

A Organização do Atlântico Norte é um típico organismo internacional político-militar de caráter intergovernamental. O fim do comunismo colocou uma questão fundamental para a OTAN: sua eventual abertura à adesão dos países da Europa Oriental. Esta hipoteca foi resgatada quando da reunião de Praga em novembro de 2002. Nesta oportunidade, os dezenove Estados-Membros decidiram ratificar a acolhida de sete novos membros até 2004: Lituânia, Letônia, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, Romênia e Bulgária.

O surgimento de uma “nova OTAN” reunindo antigos adversários constitui o prenúncio de uma reformulação completa da organização que pode, inclusive, acolher num futuro próximo a Federação Russa. Esta, enfrentando a rebelião chechena considerada por Moscou como uma simples secessão que se utiliza do terror, encontra na atual ideologia da OTAN voltada ao combate ao terrorismo, um propício terreno de entendimento.

A intervenção da OTAN na Bósnia foi um sinal precursor do abandono do caráter meramente defensivo da aliança militar. Na reunião de Praga, foi aprovada a constituição de uma Força de Reação Rápida (FRR) composta de vinte mil homens, que pode ser mobilizada num prazo máximo de sete a trinta dias, a fim de agir em qualquer região do

mundo onde seus interesses corram riscos. ^[192] Esta força deverá estar em estado de operacionalização em 2006.

Os atuais desdobramentos da aliança tendem fazer da OTAN a guardiã da segurança e da paz internacionais segundo os interesses e perspectivas do Ocidente desenvolvido. Ao deslocar o foco da manutenção da paz e segurança internacionais do CS para a OTAN, provoca mudanças sensíveis na proposta original da organização.

Todavia, poderá haver contradição entre a ação futura da OTAN e os compromissos de seus Estados-Membros no âmbito das Nações Unidas. O artigo 51 da Carta desta é explícito ao tratar do princípio de legítima defesa, da paz e da segurança internacionais. Nenhum Estado ou grupo de Estados poderá tomar iniciativas que possam vir a “atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho [de Segurança] para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”. Assim, alguns Estados que integravam o defunto Pacto de Varsóvia decidem reagir às novas pretensões da OTAN fundando a CEI.

8.1.5 . Comunidade dos Estados Independentes (CEI)

Criada através do Tratado de Minsk em oito de dezembro de 1991 e reforçada pelo Tratado de Alma-Ata de 21 de dezembro do mesmo ano, a CEI reúne dez países da ex-URSS: Armênia, Azerbaijão, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão, Tajiquistão, Moldávia, Uzbequistão, Rússia e Ucrânia. Em janeiro de 1993 adota-se uma Carta. Por não assiná-la o Turquemenistão é considerado somente como membro-associado oficioso. Em dezembro de 1993 a Geórgia ingressa na CEI e retira-se em 2009. Idêntico procedimento adotado pela Ucrânia (2018). Além destes, do

antigo bloco soviético, somente os Estados bálticos - Lituânia, Letônia e Estônia, membros da EU - decidem permanecer distantes.

Sob o controle da Rússia, a CEI parece ser uma nova fórmula para preservar o poder do antigo império soviético. Fornecedor de suprimentos energéticos e preponderante nas relações econômicas, políticas e culturais, Moscou conserva um poder considerável na região.

Contudo a CEI adotou o consenso em seus processos decisórios concedendo a cada Estado membro um poder de veto. Além disso, se trata de uma organização intergovernamental desprovida de personalidade jurídica internacional. Portanto, sua debilidade institucional a torna ineficaz. Logo, a CEI não conseguiu inferir em nenhum diferendo ou conflito entre os países membros. Surge então, a necessidade de criar a OTSC.

8.1.6 . Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)

Fundada em 15 de maio de 1992, a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) reúne Rússia, Armênia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão e Tadjiquistão. Inicialmente tratou-se de uma aliança militar defensiva e dissuasiva.

A OTSC é uma organização euroasiática por sua geografia, dispendo de princípios universais e propósitos práticos com a participação direta dos Estados. Ela utiliza o sistema de presidência rotativa, no qual o país responsável pela liderança é alternado anualmente.

Ameaçada pela propagação do terrorismo talibã (1996-2001) do Afeganistão para a Ásia Central, os integrantes da OTSC adotaram uma estratégia de defesa conjunta criando um contingente militar próprio, as Forças Coletivas de Resposta Rápida. Em 2009, criaram mais um conjunto

militar, as Forças Coletivas de Resposta Operativa, que hoje contam com mais de 25 mil soldados.

Durante os anos 1990, a região conheceu numerosos conflitos: a guerra de Nagorno-Karabakh (1992-1994), a guerra civil no Tajiquistão (1992-1997), a guerra entre a Geórgia e Abkhazia (1992-1993) e a duas guerras da Tchetchênia (1994-1996 e 1999-2000)

O apaziguamento regional e o fortalecimento da predominância russa em seu entorno, levou em 2002 a OTSC a institucionalizar-se. Ela adota uma Carta transformando-a em uma organização multifuncional não somente capaz de oferecer proteção militar como também reagir às múltiplas ameaças. Os objetivos definidos nos estatutos da organização permanecem inalterados: garantir a paz e a segurança internacional e regional, defender a independência, a integridade territorial e a soberania dos países-membros.

Apesar dispor de meios militares, jamais a OTSC participou de conflitos militares reais. Sua ação é preventiva e ela conseguiu fazer com que as palpáveis tensões regionais não desembocassem em conflitos nas duas últimas décadas.

A notável exceção é o conflito entre Armênia e Azerbaijão em torno do enclave de Nagorno-Karabakh habitado por uma maioria armênia. Desde a queda da União Soviética, os dois países reivindicam a soberania sobre a região. Um primeiro conflito no final da década de 1980 deixou 30.000 mortos. Após uma tensa trégua, os separatistas armênios e os militares azeris reiniciaram as hostilidades em 27 de setembro de 2020.

Graças à intervenção da Rússia foi firmado em 11 de novembro de 2020 um acordo tripartite (Moscou, Baku, Yerevan) impondo um cessar-fogo definitivo e concedendo a vitória ao Azerbaijão.

Nota-se o arranhão ao princípio da segurança coletiva da OTSC. Contudo, como declarou Putin, as ações militares não ocorreram em solo armênio já que o território em disputa não é reconhecido como armênio, sequer por Yerevan.

Por vezes comparada a uma *OTAN russa* na medida em que os países membros se beneficiam da proteção do guarda-chuva nuclear de Moscou, é necessário matizar essa percepção. Por um lado, a OTAN foi capaz de transformar-se. De uma estrita aliança militar defensiva, ela conseguiu extrair-se da Europa para se tornar uma aliança mais ampla geograficamente e com funções ofensivas. A OTSC, pelo contrário, continua sendo uma organização regional exclusivamente defensiva. Por outro, há pouca afinidade política entre os Estados membros e, por exemplo, os governos da Bielorrússia e do Cazaquistão podem demonstrar sua relativa autonomia de Moscou e estabelecer suas próprias relações com países ocidentais.

8.1.7. Organização para a Democracia e o Desenvolvimento Econômico (GUAM)

A GUAM pode ser definida como uma organização sub-regional constituída por quatro países da CEI (Geórgia, Ucrânia, Azerbaijão e Moldávia). Foi criado, em outubro de 1997, um fórum consultivo com a denominação de GUAM (iniciais dos quatro membros). Entre abril de 1999 e maio de 2005, período no qual o Uzbequistão integrou a associação, a denominação da entidade mudou temporariamente para GUUAM.

Sua formalização provém da assinatura da Carta de Ialta em junho de 2002. Em maio de 2006, na Conferência de Kiev, consolidaram a união com a assinatura de um estatuto com as seguintes prioridades: fortalecimento da democracia; manutenção do estado de direito, dos direitos

humanos e das liberdades; estabilidade e a segurança na região; luta contra o terrorismo internacional, contra o separatismo agressivo, contra o extremismo; aprofundamento da integração europeia, o desenvolvimento sustentável e o bem-estar dos povos.

Segundo o artigo nove do Estatuto a GUAM é dotada de personalidade jurídica internacional e de um Secretariado permanente localizado em Kiev. Seu órgão supremo é o Conselho dos Chefes de Estado secundado pelos Conselhos de Coordenadores Nacionais e pelo dos Representantes Permanentes . [\[193\]](#)

Na busca de maior inserção internacional, os países membros da GUAM se voltaram ao Ocidente, buscando a integração com a União Europeia e a OTAN. Apoiada pelos Estados Unidos que procura limitar a influência da Rússia no antigo espaço soviético, estes movimentos de autonomia são conhecidos por Revoluções Coloridas. Elas percebem Moscou como um império expansionista que procura dominar seus vizinhos reiterando o modelo centralizador soviético.

8.1.8. Organização para a Segurança e Cooperação Europeia (OSCE)

Trata-se, na origem, de uma conferência diplomática, com a denominação de *Conferência para Segurança e Cooperação Europeia (CSCE)* , criada com o objetivo de propiciar uma diminuição da tensão entre Leste e Oeste. A primeira conferência diplomática ocorreu em julho de 1973, em Helsinque.

Dois anos mais tarde, ela adotou o *Ato final da Conferência de Helsinque* . Do ponto de vista do direito internacional, o *Ato final* não é um tratado, mas, sim, um meio de harmonização e de pressão política entre os Estados europeus. O *Ato Final* , invocado inúmeras vezes,

nos esforços para fazer com que os direitos humanos fundamentais e o Estado de Direito fossem respeitados nos países do Leste europeu.

Três conferências diplomáticas foram organizadas: em Belgrado (1977-78), em Madri (1981-83) e em Viena (1986-89). Contudo, ao final desta última conferência, a queda dos regimes comunistas transforma a natureza do empreendimento. A partir de então, a CSCE se constitui no fórum ideal para a discussão, entre todos os países europeus, das questões envolvendo a paz, a segurança e a cooperação.

Assim, reúne-se, em novembro de 1990, uma conferência da CSCE em Paris, que resulta na adoção da *Carta de Paris para uma nova Europa*, com a finalidade de institucionalizar a CSCE. Desde primeiro de janeiro de 1995 a Conferência passa a ser uma Organização.

Integrada inicialmente por trinta e cinco Estados, a divisão da URSS, da Iugoslávia, da Tchecoslováquia e a admissão dos Estados Unidos e do Canadá, fazem com que a nova organização compreenda atualmente cinquenta e quatro Estados. Numa perspectiva geográfica trata-se, portanto, de uma organização internacional de caráter regional e nortista, pois inclui países asiáticos, europeus e norte-americanos.

Os objetivos perseguidos pela OSCE podem ser assim resumidos: em primeiro lugar a segurança. Baseada em seus próprios princípios e na Carta das Nações Unidas, a OSCE pretende ser um fórum de debates sobre o desarmamento das forças armadas convencionais e um órgão que possa servir à solução pacífica dos litígios. Portanto, a OSCE oferece seus bons ofícios e mediação para qualquer conflito que afete o território europeu ou dos países membros. Uma particular atenção é consagrada aos territórios que se originaram do desmembramento dos antigos países comunistas.

Em segundo lugar, a OSCE promoverá esforços no auxílio às economias dos antigos países comunistas para que consigam transformar seus regimes segundo parâmetros das economias de mercado. Finalmente, um dos elementos primordiais da atuação da OSCE será desenvolvido no campo dos direitos humanos com a criação, em 1992, de um Alto Comissariado para as Minorias.

Do ponto de vista institucional, a OSCE apresenta três instâncias deliberativas: as antigas conferências, que acontecem a cada dois anos: o *Conselho de Ministros das Relações Exteriores*, que se reúne anualmente; e o *Comitê de altos funcionários*, de caráter permanente. Além disso, a OSCE criou órgãos de informações, estudos, administração e controle que, sob a direção de um *Secretário-Geral*, apresentam um Centro de prevenção de conflitos, sediado em Viena, e um escritório de direitos humanos e democracia, com sede em Varsóvia. É prevista, ainda a constituição de uma Assembleia parlamentar consultiva e de uma Corte de conciliação e arbitragem que deverá ser sediada em Genebra.

A ação mais importante da OSCE foi sua intervenção na crise da antiga Iugoslávia. A OSCE colaborou com a União Europeia e com o Conselho de Segurança das Nações Unidas para impor sanções contra Sérvia e Montenegro. As dificuldades inerentes para a aplicação com eficácia de sanções internacionais foram, neste caso, contornadas. O embargo foi completo e geral, sendo estendido às transações financeiras, aos serviços, à cooperação científica e às atividades culturais e esportivas.

Como complemento à sua atuação na crise dos Bálcãs, a OSCE organizou, em setembro de 1996, as primeiras eleições na Bósnia. A colaboração entre as três organizações internacionais indica novas possibilidades de prevenção e solução dos conflitos. Para tanto, é necessário

um trabalho de complementação das ações, e não concorrente entre as instâncias das Nações Unidas e as organizações regionais.

8.2. AS ORGANIZAÇÕES DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

As tentativas de organizar as relações interestatais na África e na Ásia repousam nos conceitos de não alinhamento que caracterizam o movimento afro-asiático. Contudo, muitos países da região faziam ou ainda fazem parte de estanques blocos políticos e ideológicos.

O Ocidente reunia Japão, Taiwan, Coréia do Sul, Vietnã do Sul, Paquistão, Turquia, Irã, Tailândia. O bloco dos países comunistas podia apoiar-se na China continental, no Vietnã do Norte, na Coréia do Norte e no Camboja. Outros ainda reivindicavam uma terceira opção: Egito e Índia. Portanto, à extraordinária dimensão territorial dos dois continentes, devemos incluir uma importante concentração demográfica, representando mais da metade da população do globo, e uma grande diversidade político-ideológica e cultural. Estas condições explicam o caráter incipiente e superficial das organizações internacionais da região.

Como pano de fundo às várias tentativas de criar instituições internacionais a solidariedade afro-asiática se manifesta através da Conferência de Bandung (Indonésia), em 1955. Trata-se de um movimento que promove a solidariedade entre países africanos e asiáticos. Defensor da neutralidade ele é francamente contrário a qualquer tipo de dominação tais como o imperialismo, o colonialismo, o neocolonialismo, o racismo e o intervencionismo nos assuntos internos dos Estados.

Vinte e nove países dos dois continentes tentaram construir uma terceira via distinta do comunismo e do capitalismo, sob a inspiração do indiano Jawaharlal Nerhu.

Com interesses divergentes e sofrendo pressões cruzadas de Moscou, Pequim e Washington, o nacionalismo afro-asiático não conseguiu criar nenhuma organização internacional com o objetivo de coordenar seus esforços se caracterizando, antes de tudo, como uma *unanimidade de fachada* ou “para inglês ver”. Tão-somente no âmbito das Nações Unidas, o movimento conseguiu colaborar na defesa de seus interesses coletivos. [\[194\]](#)

8.2.1. Na África

Em 1945 a França criou uma moeda única para suas colônias africanas: o CFA. Trata-se do acrônimo de Colônias Francesas da África. Com o advento da Vª República (1958) e do processo de independência no início dos anos 1960, permanece o CFA embora com outro significado: Comunidade Financeira Africana reunindo quatorze países. Em 1965 é firmado um acordo criando a União Econômica da África do Oeste reunindo Costa do Marfim, Guiné, Libéria e Serra Leoa.

Em 1975 é assinado em Lagos (Nigéria) o tratado instituindo a Comunidade Econômica dos Estados da África do Oeste (CEDEAO). Em 1993 em Cotonou (Benim) este tratado é modificado permitindo o debate sobre questões políticas e de segurança. Sediada em Abuja (Nigéria) a organização pode contar, após a saída da Mauritânia, com quinze Estados-Membros (Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo). [\[195\]](#)

A CEDEAO dispõe de três instâncias principais: um executivo com a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo (presidência exercida de maneira rotativa por doze meses); um legislativo com parlamentares designados pelos seus respectivos parlamentos nacionais para um mandato de quatro anos; uma Corte de Justiça composta de

magistrados indicados pelas Cortes supremas nacionais e encarregada de interpretar e aplicar as leis, protocolos e convenções da Comunidade.

Embora o objetivo principal da CEDEAO seja de natureza econômica, a multiplicação de conflitos regionais levou a criação em 1990 de uma força militar de interposição e de intervenção rápida, a ECOMOG. Ela contribuiu para a solução de conflitos na Libéria, Guiné Bissau e Serra Leoa.

O pan-arabismo foi uma das principais manifestações da vontade cooperativa dos países árabes. Todavia suas características e limitações são evidentes. Tratava-se de reunir os países árabes num grande movimento unitário que, ao longo da história, demonstrou ser impossível.

Apesar de encontrar cedo um inimigo comum (Israel) e comungar de valores linguísticos, culturais e religiosos, os países árabes são divididos, de fato, em duas faces aparentemente irreconciliáveis:

1) pró-ocidentais e os que refutam a colaboração do Ocidente;

2) a oposição entre as numerosas ditaduras e os escassos regimes democráticos;

3) as oposições entre os regimes republicanos e as monarquias;

4) os países ricos detentores de petróleo e os Estados pobres;

5) a oposição entre distintas interpretações do Corão, por exemplo entre xiitas e sunitas;

6) a oposição religiosa entre fundamentalistas e moderados.

Além destas idiosincrasias, a busca da coesão árabe foi muito afetada pelos efeitos das derrotas militares nas guerras contra Israel (1948, 1956, 1967, 1973).

Estas condições objetivas e históricas explicam o modesto desempenho das organizações internacionais

criadas na região. Assim, por exemplo, a *Liga dos Estados Árabes* (LEA), fundada no Cairo em 1945, reúne vinte e dois países de confissão islâmica.

Criada com o objetivo de coordenar “a ação política e realizar uma estreita colaboração entre os membros, a fim de salvaguardar sua independência e soberania” (art. 2º do Pacto da LEA), a organização não consegue demonstrar um mínimo de eficácia.

Apesar de se reunir através do princípio da segurança coletiva, os Estados que compõem a LEA encontram insuperáveis obstáculos para apresentarem-se de maneira coesa frente aos conflitos que envolvem seus membros. A invasão do Afeganistão pela coalizão ocidental no final de 2001 e a delicada posição do Iraque frente às diferentes sanções sofridas em razão das resoluções do CS da ONU, são exemplos do descumprimento dos objetivos básicos da LEA.

A cooperação entre os países islâmicos consiste no objetivo da *Organização da Conferência Islâmica* (OCI) cuja Carta fundamental foi adotada em 1972. Trata-se de uma organização de caráter político composto por três dezenas de países. A OCI se propõe, segundo o artigo 2 de sua Carta, aos seguintes fins:

- 1) consolidar a solidariedade islâmica;
- 2) coordenar as ações para salvar os lugares santos e sustentar a luta do povo palestino, ajudando a recuperar seus direitos a libertar seus territórios;
- 3) consolidar a luta de todos os povos muçulmanos para salvaguardar sua dignidade, sua independência e seus direitos nacionais. [\[196\]](#)

Os países localizados na África central e meridional optaram, tais como os países árabes, por constituir organismos internacionais de caráter regional. Esta política decorre dos interesses das antigas metrópoles coloniais e das dificuldades encontradas para estabelecer objetivos

comuns e meios financeiros para o funcionamento de organismos dotados de maior alcance. [\[197\]](#)

Em 1963 foi criada a *Organização de Unidade Africana* (OUA), reunindo o conjunto dos países independentes do continente incluindo os Estados árabes.

Os objetivos da OUA, segundo o artigo 2º do ato constitutivo firmado em Adis-Abeba, sede da organização, são os seguintes:

- 1) reforçar a unidade e a solidariedade entre os membros;
- 2) defender sua soberania, integridade territorial e independência;
- 3) eliminar todas as formas de colonialismo na África.

Nota-se, de pronto, a grande preocupação dos jovens Estados em lutar para manter a recente independência.

A estrutura institucional da OUA previa, como órgão máximo, a Conferência de Chefes de Estado e de Governo. Ela decidia por maioria de dois terços e orientava as questões gerais da organização. Um Conselho de Ministros restrito com funções executivas decidia por maioria simples, contando com a representação de cada Estado-Membro. Além destes dois órgãos, a OUA contava com um Secretário-Geral, uma Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem e Comissões temáticas.

Divididos entre Estados progressistas e conservadores, e entre interesses de difícil conciliação, a OUA manteve-se como uma organização essencialmente intergovernamental, preservando, desta forma, a total autonomia dos Estados-Membros. Mais importante ainda, a OUA jamais conseguiu defender os princípios do governo da maioria e do Estado de Direito. Por essa razão, foi alcunhada de “Clube dos Ditadores”.

O desencanto com a instituição resultou no sepultamento da OUA na Cúpula realizada a 11 de julho de 2000 em Durban (África do Sul) e o surgimento da *União*

Africana (UA). Os objetivos perseguidos pela nova organização se afastam das lutas históricas da OUA (luta contra a dominação branca e combate ao colonialismo) e enfatizam a necessidade do desenvolvimento econômico, da atração de investimentos estrangeiros e da promoção da democracia.

Integram a nova instituição os seguintes Estados: África do Sul, Argélia, Angola, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Cabo Verde, Centro-Africana, Chade, Comores, República do Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Guiné Equatorial, Quênia, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Maurício, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, Saara Ocidental, São Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles, Serra Leone, Somália, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

A nova organização, decidida a enfrentar de forma mais efetiva os desafios da mundialização decorrentes das mudanças sociais, econômicas e políticas que se operam na África e no mundo, acelera o processo de implementação do Tratado de criação da Comunidade Econômica Africana, com vista a promover o desenvolvimento socioeconômico do continente.

A carta constitutiva da UA é bastante moderna, pois enaltece “nossa visão comum de uma África unida e forte” e preconiza a necessidade de construir uma parceria entre os governos e todos os segmentos da sociedade civil, em particular as mulheres, os jovens e o setor privado, a fim de consolidar a solidariedade e coesão entre os povos. Além disso, ela está decidida a promover e proteger os direitos humanos e dos povos, consolidar as instituições e culturas democráticas, e a promover a bom governo e o Estado de direito. São conceitos e expressões absolutamente inovadoras para o continente africano.

Segundo sua Carta constitutiva, os objetivos da UA são assim definidos:

1) realizar maior unidade e solidariedade entre os países e povos da África;

2) respeitar a soberania, integridade territorial e independência dos seus Estados-Membros;

3) acelerar a integração política e socioeconômica do Continente;

4) promover e defender posições africanas comuns sobre as questões de interesse para o Continente e os seus povos;

5) encorajar a cooperação internacional levando em consideração a Carta das Nações Unidas e a Declaração dos Direitos do Homem;

6) promover a paz, a segurança e a estabilidade no Continente;

7) promover os princípios e as instituições democráticas, a participação popular e a boa governança;

8) promover e proteger os direitos do homem e dos povos, em conformidade com a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e outros instrumentos pertinentes relativos aos direitos do homem;

9) criar as necessárias condições que permitam ao Continente desempenhar o papel que lhe compete na economia mundial e nas negociações internacionais;

10) promover o desenvolvimento sustentável nos planos econômico, social e cultural, assim como a integração das economias africanas.

Sensíveis aos permanentes riscos de secessão que assolam constantemente o continente africano, os Estados-Membros da UA sublinham a importância do respeito às fronteiras existentes no momento da aquisição à independência. Por outro lado, a intervenção extracontinental praticada pelas antigas metrópoles quando da eclosão de crises graves na região, merece uma atenção

especial da UA. Assim, fica estabelecida, num primeiro momento, a necessidade de condenar e rejeitar as mudanças inconstitucionais de governos.

Em seguida, a UA proíbe o uso da força ou da ameaça do uso da força, bem como a ingerência de qualquer Estado Membro da União nos assuntos internos de outro. Contudo, a União detém o direito de “intervir num Estado Membro em conformidade com uma decisão da Conferência em situações graves nomeadamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade” para a restauração da paz e segurança.

Novas instituições foram delineadas como, por exemplo, um Tribunal de Justiça e a organização de uma força de paz com capacidade de intervir com rapidez nos conflitos armados regionais. Por outro lado, é prevista a criação de um banco central africano e, posteriormente, a adoção de uma moeda comum continental. O órgão pleno é a Conferência da União e as funções executivas serão realizadas por um Conselho e por uma Comissão. Finalmente, é prevista a formação de um Parlamento Pan-Africano.

Defendendo os princípios de independência, unidade, paz e cooperação, a UA busca promover soluções endógenas para os desafios enfrentados pelos países africanos. Os objetivos e metas concretos da organização encontram-se elencados na chamada “Agenda 2063”, lançada no aniversário de 50 anos de fundação da Organização da Unidade Africana, em 2013, com vistas a orientar os próximos 50 anos de atuação da UA.

A vertente econômica da União Africana – a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) – tem privilegiado projetos de cooperação internacional nos quais o conceito de “parceria” seja enfatizado, com vistas a fomentar efetivo desenvolvimento no continente.

Em abril de 2019, entrou em vigor a Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA), a qual, uma vez operacional, deverá tornar-se a maior área de livre-comércio do mundo. Com secretariado sediado em Acra (Gana), a ZCLCA tem como objetivo ampliar o comércio continental, assim como fortalecer a posição do continente africano frente ao mercado internacional.

A União Africana tem contribuído de maneira significativa para na prevenção e mediação de conflitos e forjando um novo perfil para a África - caracterizado, sobretudo, pela modernização das instituições políticas e das estruturas econômicas. As iniciativas da UA estão voltadas ao respeito aos direitos humanos, à abertura econômica e à transparência administrativa nos Estados-membros.

8.2.2. Na Ásia

A imensa e populosa região que compreende a Ásia e a Oceania demonstra escassa experiência com a organização das relações internacionais. As forças que movem seus Estados operam de maneira centrípeta e demonstram pouca sensibilidade e interesse pela formalização institucional de suas relações externas. Os esforços organizacionais foram marcados por duas preocupações básicas; por um lado os pactos de assistência militar e por outro a cooperação econômica.

A cooperação militar regional foi impulsionada, como já referimos, pelos Estados Unidos. Na Ásia, materializou-se através de duas iniciativas: a Organização do Tratado da Ásia do Sudeste (OTASE) e a Organização de Segurança e Assistência entre Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos (ANZUS). Contudo, a complexidade das situações históricas, políticas e ideológicas tornou impossível a criação de um sistema de segurança coletiva nos moldes da OTAN. Isso fez

com que cada país asiático aliado do Ocidente firmasse um acordo bilateral de segurança com os Estados Unidos.

A OTASE foi criada pelo Tratado de Manilha de 1954, com o objetivo de defender coletivamente os Estados signatários e os seguintes territórios; Camboja, Laos e Vietnã. ^[198] As garantias militares foram concedidas a três Estados da região (Filipinas, Paquistão e Tailândia) pela Austrália, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e Nova Zelândia.

Apesar de estar vinculada à OTAN através do Pacto de Bagdá, a OTASE se diferencia por ser unicamente uma aliança militar, pois não pretende colocar as forças armadas sob um único comando, como no caso da OTAN. As grandes transformações sofridas pela região nas últimas décadas e a derrota - francesa e posteriormente norte-americana - na Guerra do Vietnã colocaram um termo à cooperação militar através da OTASE. As recorrentes crises na Ásia significaram o abandono progressivo da OTASE e a transferência de suas atribuições práticas no campo da segurança para uma rede de acordos bilaterais.

A ANZUS nasce de um Tratado assinado em São Francisco, em 1951. Seus objetivos são limitados, pois se resumem a buscar a segurança militar dos signatários contra agressões de terceiros e procurar resolver de forma negociada os litígios internacionais. A sua estrutura é singela; um Conselho de Ministros das Relações Exteriores; um Secretariado, sediado em Washington; um Comitê dos Chefes dos Estados Maiores, com sede em Canberra.

Na década de 1980, surgiu uma grave crise na ANZUS. Apesar de não constar no ato constitutivo a possibilidade de expulsão de um dos parceiros, os Estados Unidos ameaçaram a Nova Zelândia com esta eventualidade, pois este país proibiu o acesso aos seus portos de navios à propulsão ou com carregamento nuclear. Esta crise confirma os limites da ANZUS. Além disso, a relativa calma do atual

cenário militar da região retira da organização a maioria de suas motivações originárias.

No plano da cooperação econômica asiática, duas organizações se destacam: a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Organização de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC). [\[199\]](#)

A ASEAN foi criada em 1976 com a assinatura do Tratado de Bali sobre amizade e cooperação na Ásia sul-oriental. Além do Brunei, que ingressou em 1984, a nova organização conta com os seguintes Estados: Cingapura, Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia e Vietnã. Em breve deverá acolher Camboja, Laos e Mianmar. Reunindo países que detêm altas taxas de crescimento econômico, a ASEAN se propõe a estabelecer uma verdadeira zona de livre-comércio entre seus membros até o ano 2003. Posteriormente pretende dotar os parceiros de uma única política externa comercial, criando uma união aduaneira.

A estrutura institucional da ASEAN é simples: a *Conferência* dos Chefes de Estado e de Governo é seu órgão maior. Existem ainda *Comitês* temáticos e uma pequena *Secretaria*, com sede em Jacarta, que completam seu arcabouço institucional.

A APEC foi fundada em 1989, através do Tratado de Canberra. Ela reunia, originalmente, onze Estados localizados nas margens do Oceano Pacífico. Atualmente conta com os seguintes membros: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Cingapura, Coréia do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Hong-Kong, Indonésia, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua, Tailândia e Taiwan.

A APEC se caracteriza por ser um fórum de coordenação de políticas econômicas com o objetivo de harmonizar as posições entre os sócios. Trata-se de uma associação econômica aberta, descartando-se, portanto, a ideia de uma união ou de uma comunidade. Cada Estado mantém-se livre para, segundo suas necessidades nacionais, liberalizar o

comércio. O marcante voluntarismo consolida a APEC em suas funções de simples recinto de negociações.

8.3. As organizações informais

Segundo a definição proposta na parte inicial deste Manual, os dois mecanismos que seguem não merecem a denominação de *organizações internacionais*.

No entanto, fazendo abstração da forma e nos concentrando única e exclusivamente em seus conteúdos e resultados – mormente o objetivo fundamental de aproximar posições e a reiteração de suas periódicas cúpulas – estes espaços de poder ensejam uma, embora rápida, atenção do analista.

O BRICS, terceiro arranjo informal, pode ser apresentado como uma inovadora forma de multilateralismo. Ele possui traços que vão além daqueles ostentados pela grande maioria das organizações internacionais, como um Banco de Desenvolvimento comum e outros que indicam sua congênita informalidade.

8.3.1. Grupo dos Oito (G 8)

Em 1975, por iniciativa do Presidente francês Giscard d'Estaing, foi criado o Grupo dos Sete (G 7), reunindo anualmente os chefes de Estado ou de Governo dos sete países mais ricos do mundo: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão. Associa-se a eles o Presidente da Comissão da União Europeia. Desde 1989, a Federação Russa, através de Gorbatchev, candidata-se e consegue, em 1991, o posto de observador. A partir de 1994, na reunião de Nápoles, a Rússia obtém, sob a presidência de Boris Yeltsin, a permissão de participar como membro efetivo nas ocasiões em que o Grupo venha a abordar questões políticas e de segurança.

O G 8 pode ser definido como sendo um *diretório mundial informal*. Sua influência é considerável na condução dos assuntos mundiais, pois seus membros reúnem sessenta e cinco por cento do produto mundial bruto, dois terços do comércio mundial e detêm a quase totalidade do conhecimento científico e da capacidade de investimento, além de parte preponderante do poderio militar.

Apesar de tratar preferencialmente de questões econômicas, o G 8 é, antes de mais nada, um fórum de natureza política, pois os Bancos centrais e o Ministros de Fazenda não participam diretamente das reuniões de cúpula.

O G 8 não pode ser assimilado a uma organização internacional clássica, pois não possui estatuto, secretariado ou sede fixa. Ausente o peso da burocracia, o G 8 é um fórum de debates permanentes que expressa os interesses de um restrito, mas fundamental, grupo de países. Ele não toma qualquer decisão formal, mas declara tão-somente suas intenções através de comunicados conjuntos. Uma vez de retorno a seus respectivos países, cada governo levará em consideração livremente as recomendações do grupo tanto em sua administração econômica interna quanto nas instâncias internacionais.

Suas reuniões ocorrem no território dos países-membros, de forma alternada. A agenda do encontro anual é estabelecida por sugestão do país sede da reunião, após consultas aos demais participantes.

O G 8 é uma estrutura que reúne os Chefes de Estado e de Governo, dando visibilidade à harmonização econômica e monetária que sempre existiu, por exemplo, no âmbito da OCDE. Agindo raramente de forma confidencial, o G 8 utiliza-se dos meios de comunicação para transmitir a ideia da existência de uma administração mundial, objetivo não alcançado pelas organizações tradicionais.

Desde 1973, existia um grupo informal cujas reuniões ocorriam de maneira confidencial - chamado *Library Group*, pois suas reuniões desenrolavam-se na biblioteca da Casa Branca - encarregado de coordenar a flutuação das moedas de quatro países: Alemanha, Estados Unidos, França e Inglaterra. Logo a seguir o Japão associa-se, criando o G 5 e, posteriormente, com a entrada do Canadá e da Itália, forma-se o G 7.

Fenômenos marcantes da conjuntura econômica internacional de meados da década de 1970 explicam o surgimento do G 8: a flutuação das moedas e a consequente dificuldade em criar um sistema monetário confiável que não coloque em questão a liberação do câmbio; pela primeira vez desde o final da Segunda Guerra Mundial ressurgem o fantasma da inflação; diminuição do crescimento e consolidação de um índice crescente de desemprego de natureza estrutural; e, finalmente, o choque petrolífero com o aumento substancial dos preços internacionais.

Frente a estes problemas comuns e constatando que as estruturas tradicionais das organizações internacionais, tais como o FMI e o BIRD, não propiciam um quadro apropriado para enfrentá-los e ausente a vontade política para reconstruir um sistema monetário internacional, o caminho que surge indica uma aproximação pessoal entre os primeiros Mandatários das principais economias capitalistas. Por conseguinte, em seus primeiros anos de atividade, o G 8 tratou exclusivamente das questões econômicas internacionais: comércio; paridade cambial; estabilidade monetária e investimentos.

A sistematização e a regularidade dos encontros do G 8 atestam seu sucesso. Importantes problemas foram resolvidos como o monetário (Acordo da Jamaica de janeiro de 1976) e o energético (divergência entre a França, que se opunha ao confronto com os países produtores, e os Estados

Unidos). Por outro lado, os debates sobre as relações Norte-Sul e a organização do mercado de matérias-primas reivindicado pelos países em desenvolvimento não convencem o G 8 a aplicar uma eficaz política voltada ao desenvolvimento.

Contudo, a principal razão do sucesso do G 8 prende-se ao impacto positivo junto à opinião pública, convencida da operosidade de suas lideranças. Utilizando-se da mídia para valorizar as reuniões e como instrumento de sua ação, o G 8 personaliza o poder através do encontro de cúpulas, oferecendo o que poderíamos designar como a política do espetáculo. Inspirando-se na cultura teatral, o G 8 apresenta uma recorrente peça de teatro às opiniões públicas de seus respectivos países e ao resto do mundo.

Enfim, descartando os canais da diplomacia tradicional, os responsáveis técnicos preparam, por vezes de maneira confidencial, as reuniões oficiais. Disto decorre um aumento do conhecimento dos dossiês e das relações pessoais entre os principais dirigentes.

O conteúdo das reuniões do G 8 desde o seu surgimento pode ser dividido em três fases históricas distintas. A primeira, como já enfatizamos, situa-se na década de 1970 e restringe-se às questões econômicas. A década de 1980 traz consigo mudanças profundas. Por um lado, surge um novo mundo marcado pela globalização onde diminui a responsabilização dos dirigentes políticos. Por outro, a ideologia de um mundo mais aberto e liberal triunfa com a conseqüente diminuição da ambição da administração pública. Neste sentido, os temas predominantes são a luta contra a inflação, redução dos déficits públicos, a proteção do meio ambiente, a luta contra a lavagem de dinheiro e políticas tendendo a diminuir o desemprego.

A partir dos anos 1990, o G 8 ingressa numa fase eminentemente política. A nova ordem internacional após o desaparecimento da União Soviética, a Guerra do Golfo, o

acirramento do conflito do Oriente Médio e o ingresso da Rússia no grupo por razões vinculadas às questões estratégicas militares, pois o seu desempenho econômico está muito aquém dos apresentados pelos outros Estados Membros, muda a natureza do G 8. Contudo, em março de 2014 a Rússia foi suspensa do grupo em consequência das sanções impostas pelos Estados Unidos em razão da anexação da Criméia por Moscou.

Atualmente, o G 8 apresenta duas variantes: a reunião entre os Chefes de Estado e de Governo e a reunião ministerial encarregada, a montante, de preparar a agenda e, a jusante, sua responsável pela implementação do acordado. Nestes últimos anos, porém, outros temas, tais como segurança, terrorismo, manutenção da paz, conflitos localizados e questões ambientais foram sendo adicionados.

Nenhuma organização internacional de caráter universal, regional ou especializada, cujos membros integrem também o G 8, deixa de sofrer a marcante influência destes poderosos países. O intercâmbio de ideias, as tomadas de posições coletivas com relação a problemas mundiais, a mobilização da imprensa internacional e a indicação dos temas que são discutidos em sua pauta, fazem das reuniões do G 8 um exercício claro de ordenamento e organização das relações internacionais.

O G 8 é uma organização do Norte que integra a tríade América do Norte, Europa e Japão, constituindo-se o núcleo central do poder mundial. Em contraponto, existe um Sul, reunindo a totalidade dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Apesar de interesses divergentes, o Norte busca, através de organismos informais como o G 8, adotar posições comuns. O Sul trilha o caminho oposto; possui posições e interesses convergentes, mas não consegue um mínimo de coordenação e de unidade em sua atuação internacional. Esta situação tende a mudar com a recente

proposta brasileira de criação do G 20 reunindo as principais economias do Sul exportadoras de produtos primários.

Existe a possibilidade de transformar o G 8 num Conselho de Segurança Econômica, como existe o Conselho de Segurança político-militar das Nações Unidas. Seria uma forma de coordenar as políticas de todos os grandes organismos internacionais de cooperação econômica (OMC, FMI, BIRD) e de representantes de agrupamentos de países importantes do Sul. Além de propiciar um planejamento mais racional das atividades econômicas mundiais, o novo organismo afastaria o sentimento de exclusão que afeta a grande maioria dos países.

A atual composição do G 8 implica três séries de críticas: a primeira decorre da participação de certos Estados europeus a título individual, integrantes da União Europeia, sendo que a Comissão de Bruxelas também o integra. Seria conveniente que a duplicidade da participação europeia fosse resolvida, transcendendo os problemas particulares de cada participante.

A segunda surge com a interrogação sobre o grau de legitimidade do grupo. Certamente a exclusão de Estados como China, Índia e Brasil restringe sua legitimidade que deveria ter uma efetiva dimensão universal.

A terceira série de críticas aponta a inação do G 8 como responsável pela pobreza na África, pelo comércio desigual, pelo aquecimento global devido a ausência de combate efetivo às emissões de monóxido de carbono e pela ausência de estratégias globais frente às pandemias. A severa política de patentes de medicações no passado ressurgiu com força nos debates sobre o acesso universal e gratuito a uma futura vacina contra a COVID 19.

8.3.2. Grupo dos Vinte (G20)

Criado em 1999, em resposta às crises financeiras (México, 1994, Ásia, 1997, Rússia, 1998), o Grupo dos Vinte foi concebido como um fórum de diálogo informal entre ministros de finanças e presidentes de bancos centrais de economias desenvolvidas e emergentes, com o objetivo de enfrentar os desafios relacionados à instabilidade do sistema financeiro internacional.

O G20 é integrado pela África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia. Além dos membros permanentes, a convite da Arábia Saudita participam Espanha, Jordânia, Singapura e Suíça.

Também integra o atual G20, o Senegal, representando a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), o Vietnã, representando a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), e os Emirados Árabes Unidos (Conselho de Cooperação do Golfo — CCG).

Quando da crise financeira de 2008, os países do G20 decidiram elevar o nível de participação das autoridades para Chefes de Estado e Governo. Desde então, a agenda do G20 se expandiu para além da esfera econômico-financeira, passando a incluir temas referentes ao desenvolvimento econômico e social sustentável.

Para alimentar suas reflexões e decisões o G20 lança mão da expertise das organizações internacionais, sobretudo as do FMI, BM, OCDE, OMC e OIT. Até 2008 e a crise econômica mundial, as reuniões do G20 eram irregulares e ocorriam em variados países. Desde então, o grupo se dotou de uma presidência anual rotativa encarregada de preparar a agenda do encontro.

O G20 é o principal mecanismo de governança econômica mundial. Juntos, os países do grupo representam cerca de 90% do PIB mundial, 80% do comércio

internacional e dois terços da população mundial. Trata-se, portanto, de agrupamento com grande poder político e econômico coletivo, capaz de influenciar a agenda internacional, de promover debates sobre os principais desafios globais e adotar iniciativas conjuntas para promoção do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável.

Os trabalhos do G20 são divididos em duas vertentes. Uma econômica, especialmente financeira, é coordenada pelo Ministério da Economia, com participação do Banco Central, e envolve debates sobre a economia global; o sistema financeiro internacional; infraestrutura; tributação da economia digital; inclusão financeira e finanças sustentáveis.

A outra vertente denominada dos Xerpas - alusão aos guias de alta montanha do Nepal - é coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores e inclui debates sobre comércio internacional e investimentos; agricultura; economia digital; energia; mudança do clima; meio-ambiente; emprego; saúde; educação; desenvolvimento sustentável e combate à corrupção.

A presidência saudita do G20 também foi afetada pela pandemia do COVID-19, tanto em termos operacionais quanto de sua agenda de trabalho. Reuniões presenciais foram postergadas e passaram a realizar-se por meio virtual. A reação à pandemia passou a ocupar espaço central da agenda do Grupo.

Em 26 de março de 2020, os líderes do G20 realizaram reunião de cúpula virtual para tratar da resposta à pandemia em suas várias dimensões, incluindo o sanitário (combate à pandemia em si), a adoção de medidas econômicas para minimizar seus impactos econômico e social, o fortalecimento da cooperação internacional e adoção de compromissos para evitar a interrupção dos fluxos comerciais e de cadeias de produção internacionais.

Ao final da cúpula, foi adotada a “Declaração da Reunião Extraordinária de Líderes do G20 sobre a COVID-19”.

Em 13 de novembro de 2020 foi alcançado no âmbito do G20 um acordo-marco para a reestruturação da dívida externa dos países pobres fragilizados pela COVID-19. Até este acordo, somente a China e os credores privados recebiam de maneira dispersa e não coordenada a metade dos juros da dívida externa dos 73 países mais pobres. A partir do acordado, a reestruturação das dívidas deverá ser feita através de consenso, transparência, solidariedade e de tratamento equivalente.

Os Estados devedores poderão negociar uma redução, uma extensão, um reescalonamento e até mesmo a anulação de suas dívidas desde que se submetam a um programa macroeconômico definido pelo FMI. Enfim, o dispositivo integra a China no processo de reestruturação das dívidas dos países mais pobres. Ao fortalecer o multilateralismo, a participação de Pequim – principal provedor de capital nos países em desenvolvimento – aumenta também as chances de êxito do programa.

8.3.3. BRICS

Indica o grupo de países dotados de grandes dimensões territorial (27% das terras habitáveis do planeta) e populacional (42% da população mundial), marcados pela emergência de suas economias. O BRICS, integrado pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, extrai sua denominação do acrônimo formado pela junção das iniciais de seus Estados membros.

Entre as múltiplas originalidades do BRICS há uma que deve ser sublinhada. Trata-se da única iniciativa intergovernamental inspirada exclusivamente por uma proposta teórica. Como enfatizado na parte inicial deste Manual, as organizações internacionais nascem como

resposta às necessidades comuns e coletivas dos Estados membros. O caso do BRICS é o exato contrapé desta experiência. Seu inspirador é o economista-chefe Jim O'Neil do grupo financeiro britânico Goldman Sachs, que a formalizou em 2001 através de um estudo publicado sob o título *Building Better Global Economic, BRICs* . [\[200\]](#)

Sustentado pelos índices econômico-financeiros, empresariais, acadêmicos e de comunicação, O'Neil publica um segundo estudo com o título *Dreaming with the BRICS - The Path to 2050* , onde o autor antecipa mudanças significativas no cenário internacional: predominância da China no cenário econômico mundial; antes de 2039 o Produto Interno Bruto do BRICS superará o do antigo G-6 (Alemanha, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido).

Buscando alcançar um duplo resultado (incrementar o crescimento econômico e aumentar as avaliações das agências internacionais de notação de risco) as publicações de O'Neil foram acolhidas com entusiasmo pelos Estados indicados.

Em 2006, o conceito deu origem ao agrupamento propriamente dito, incorporando-se à estratégia internacional de Brasil, Rússia, Índia e China. Em 2011, a África do Sul passa a integrar o grupo. Desde então vários encontros anuais foram realizados.

A informalidade do BRICS é absoluta. Não dispõe de Carta constitutiva, de secretariado permanente, de sede oficial e sequer dispõe de fundos próprios para o financiamento de suas atividades. Por evidente, o BRICS não dispõe de personalidade jurídica internacional. Trata-se de uma roupagem inovadora para a política externa de seus integrantes esperando que a ausência de burocracia e de instituições possa dotar a iniciativa de agilidade e eficiência. A Cúpula elege um dos Chefes de Estado dos países integrantes, para ocupar o cargo de Presidente Pro Tempore do BRICS - mandatário do país que sedia o encontro.

Apesar de sua informalidade, os BRICS criou em julho de 2014 o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), com sede em Xangai. Dispondo inicialmente de um capital de 100 bilhões de dólares US repartidos igualmente entre os cinco parceiros, o banco objetiva facilitar os investimentos e ser uma alternativa ao Banco Mundial. Até o ano de 2019 o Brasil recebia aproximadamente 8% dos financiamentos do NBD destinados a projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável. Em 2020 o montante dobrou e representa atualmente 20% do total dos empréstimos concedidos. Desde julho de 2020 o NBD é presidido pelo brasileiro Marcos Troyjo.

O BRICS é sustentado pela vontade política dos governos dos Estados membros. O autoritarismo russo e chinês desemboca em previsível sucessão política. A democracia representativa dos demais membros, baseada no princípio fundamental da alternância no poder, obriga a cada mudança política a reiteração dos propósitos do BRICS. Neste sentido, a ausência de instituições e de tratado constitutivo, fazem do BRICS uma informal organização intergovernamental representada pela vontade do governo de turno e não uma estratégia de Estado.

As Organizações Não-Governamentais de alcance transnacional (ONGAT)

Temos que trabalhar para humanizar a política e não politizar o humanitário.

Cornelio Sommaruga

A organização das relações internacionais apresenta três formas estruturadas e institucionais; a primeira foi resumida neste trabalho. Trata-se das organizações internacionais públicas (intergovernamentais ou interestatais). A segunda, que não é objeto de nossa pesquisa, reúne as empresas de caráter econômico que atuam além-fronteiras e os movimentos ou associações transnacionais, tais como as Igrejas, os sindicatos, os partidos políticos e as sociedades científicas e culturais. ^[201] A terceira são as *Organizações não governamentais de alcance transnacional (ONGAT)*, ^[202] merecedoras de uma atenção particular.

As ONGAT se transformaram, nas últimas décadas, em atores influentes da cena internacional em razão de sua capacidade de agir concretamente e de maneira imediata. A ineficácia do Estado e dos poderes locais oferece uma oportunidade as ONGAT que atuam de maneira independente ou em parceria com Estados e organizações internacionais.

Este derradeiro capítulo pretende transmitir algumas informações conceituais sobre este fenômeno importante, embora mal avaliado, das relações internacionais, realçando as principais diferenças existentes entre as ONGAT e as formas institucionais de cooperação internacionais praticadas pelos Estados.

O cenário internacional contemporâneo apresenta profundas modificações quando comparado com os séculos

precedentes. Até o início deste século, os atores dos sistemas das relações internacionais restringiam-se aos Estados e as corporações transnacionais que defendiam interesses econômicos, em particular mercantilistas.

As primeiras manifestações de solidariedade internacional nasceram com a religião. Ao desconhecer as fronteiras nacionais, as ordens religiosas criaram atividades que escapavam ao controle dos Estados. Mas foi no século XX que as ONGAT se multiplicaram e atingiram muitos campos sociais.

Passamos então de um modelo de interação social e política baseada no Estado para um novo modelo marcado pelo globalismo. [\[203\]](#)

O surgimento das ONGAT está vinculado ao grau de maturidade e participação da sociedade. Por esta razão, tal fenômeno origina-se, sobretudo no mundo desenvolvido, em particular na Europa Ocidental e na América do Norte. Os países do Sul apresentam-se, na maioria dos casos, como objetos da solidariedade das ONGAT internacionais, e não como sujeitos do processo. Trata-se, por conseguinte, de uma manifestação de relação de poder internacional.

9.1. CONCEITO E DEFINIÇÃO

As ONGAT representam um fenômeno tão recente quanto amplamente difundido. Como o próprio nome indica, seus integrantes são particulares ou associações que desconsideram as barreiras nacionais, e não Estados. Uma das razões de seu surgimento consiste justamente na luta contra as limitações que impõem as fronteiras estatais. Neste sentido, elas se aproximam das características das empresas transnacionais.

Contudo, há uma importante diferença: as ONGAT não possuem fins lucrativos. Estas condições especiais fazem com que as ONGAT possam ser assim definidas: são

organizações privadas, movidas por algum vínculo de solidariedade transnacional, sem fins lucrativos . [204]

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU definiu, em parecer datado de 27 de fevereiro de 1950, as organizações não governamentais como sendo “qualquer organização internacional que não é criada por via de acordo internacional” e por esta razão deve ser “considerada como uma organização não governamental internacional”. Esta definição, através da negação, entende por “acordo internacional” aquele decorrente do direito internacional público, ou seja, concluído pelo Estado. [205]

As ONGAT caracterizam-se pela existência de quatro elementos:

a) o *princípio associativo* , pois se trata da reunião de um grupo de pessoas privadas que defendem um ideal ou uma convicção procurando alcançar um objetivo comum não lucrativo e demonstrando uma atividade perene;

b) a *independência com relação ao poder público* , nacional ou internacional, criando um espaço autônomo com relação aos Estados e às OI, sem excluir formas de cooperação;

c) a comunidade formada pela ONGAT *comunga princípios e valores comuns* , com seus membros participando de maneira voluntária;

d) embora vinculadas a uma sede central ou matriz, *suas atividades possuem um alcance transnacional* .

Há uma importante e evidente contradição entre sua vocação internacional, que constitui a razão de ser da ONGAT, e a sua condição jurídica que se vincula ao direito interno do Estado onde ela se localiza. Com exceção dos Estados-Membros do Conselho da Europa, [206] a questão do estatuto e do reconhecimento jurídico das ONGAT permanece inalterada. Com efeito, a grande maioria dos Estados demonstra pouco interesse na concessão de um regime jurídico que não o nacional a estas instituições. Ou

seja, as ONGAT não dispõem de personalidade jurídica internacional e, portanto não podem ser consideradas como sujeitos de direito internacional.

Independentemente de sua natureza jurídica, seus objetivos ou extensão de suas atividades, a ONGAT se propõe a melhor definir, legitimar, institucionalizar, reunir e difundir no meio internacional, as iniciativas culturais, sociais, religiosas, esportivas e humanitárias que acontecem no plano nacional e conceder-lhes uma dimensão internacional servindo de instrumento para o aumento da compreensão entre os povos. Ou seja, elas interpretam com maior justeza o que se poderia denominar *espírito internacional* descartando, ao mesmo tempo, a busca de uma universalidade ideológica, política ou geográfica.

A pesquisa em relações internacionais se interessa, desde o início dos anos 1970, pelo fenômeno das ONGAT. Afasta-se a ideia simplista da teoria realista onde o Estado reina de maneira absoluta e faz-se apelo a análises mais detalhadas e complexas sobre os atores do sistema internacional.

As ONGAT são associações de direito privado cujas atividades são voltadas para questões de interesse público. Elas promovem valores e interesses morais, éticos, religiosos, ideológicos ou culturais cuja defesa organiza-se, num primeiro momento, em âmbito nacional. Elas somente nos interessam quando suas atividades cruzam as fronteiras dos Estados e atuam de forma transnacional.

Portanto, elas repousam formalmente sobre o direito interno do Estado onde se localizam, mas podem, em razão da natureza de seus objetivos, desempenhar atividades internacionais. Logo, as ações destes organismos nacionais privados, dotados de objetivos de natureza pública, é que permitem a transformação das já tradicionais Organizações Não-Governamentais (ONG) em Organizações Não-Governamentais de Alcance Transnacional (ONGAT).

Os Estados não são indiferentes ao fenômeno das ONGAT. Como o surgimento destas resulta das carências e limites do poder público, este é tentado a exercer uma influência sobre as ONGAT. Por vezes através do financiamento de suas atividades ou outras formas de apoio, os Estados tentam orientar as ONGAT. Inclusive utilizam-nas em atividades, sobretudo humanitárias, ambientalistas e de direitos humanos, onde uma intervenção aberta de um Estado sobre outro é legalmente impossível e politicamente desgastante.

O ECOSOC limitou a 30% o teto de financiamento das ONGAT pelos Estados. Ora, muitas ONGAT opõem-se a um controle fiscal - fundamental para sua credibilidade - em razão da manutenção de estreitos vínculos com os Estados. Algumas, inclusive, denominadas de ONGAT/G (organização não governamental *do governo*), são, na verdade, pretensas organizações financiadas diretamente pelos Estados a fim de contrapor-se às atividades de ONGAT legítimas. [\[207\]](#)

9.2. AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS FRENTE AS ONGAT: COOPERAÇÃO OU COMPETIÇÃO?

Distintas nos planos sociológicos e jurídico, dispondo de instrumentos e de estratégias de ação diferentes, e apresentando-se com infraestrutura diferenciada, as ONGAT e as OI articulam um discurso teórico onde se manifesta uma grande proximidade, permitindo constante colaboração realizada através de parcerias. Assim, por exemplo, contrariando seus fundamentos jurídicos e a maioria dos Estados-Membros, Kofi Annan sustenta que a ONU não deve ser somente a resultante da vontade coletiva de seus sócios, ou seja, dos Estados que a compõem, mas “uma ponte entre os governos e a sociedade civil”.

Todavia, os Estados não democráticos percebem a atuação das ONGAT como uma ameaça e as consideram suas inimigas. Os debates na Comissão de Direitos Humanos da ONU, que ocorrem anualmente em Genebra, colocam as ONGAT humanitárias na linha de frente. Países como China e Cuba são seus principais críticos. Inclusive a permanente crise de funcionamento e de credibilidade da Comissão de Direitos Humanos onde Estados notoriamente responsáveis por violações dos direitos humanos fundamentais, podem exercer a presidência dos trabalhos e orientar suas decisões, levaram Kofi Annan a sugerir sua substituição por um Conselho dos Direitos Humanos. [\[208\]](#)

Apesar destas resistências, a complementaridade entre os dois modelos permite o surgimento de parcerias institucionais, financeiras e operacionais. Muitas operações são financiadas pelas OI e operacionalizadas pelas ONGAT. A tendência contemporânea de cooperação internacional oriunda nas OI consiste na sua terceirização em benefício das ONGAT ou em seu financiamento conjunto. Todavia, em razão do imenso leque destas, há situações onde a oposição e o conflito entre os dois modelos sobrepõe-se ao entendimento.

Desde a redação das primeiras palavras da Carta da ONU (“*Nós, povos das Nações Unidas. ..*”) nota-se a intenção de uma colaboração entre as duas formas de organização internacional. Algumas ONGAT podem vir a possuir um estatuto de órgãos consultivos junto a determinadas organizações internacionais. O artigo 71 da Carta das Nações Unidas regulamenta as relações da ONU com as ONGAT. Para tanto, a Carta esclarece que “o Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro de sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações

internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas interessado no caso”.

A existência de algumas ONGAT, que se presta a manipulações por parte de Estados, conduziu o ECOSOC a adotar, em 1968, medidas que poderiam fazer com que elas perdessem seu estatuto de órgãos consultivos nos seguintes casos:

“quando existem elementos que estabelecem de maneira definitiva que um governo exerceu secretamente pressões sobre uma organização através de meios financeiros para incitá-la a cometer atos contrários aos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas ou caso uma organização abuse de forma manifesta de seu estatuto consultivo para praticar sistematicamente, contra os Estados membros da ONU, atos injustificados ou inspirados por motivações políticas em violação dos princípios da Carta ou em contradição com estes princípios”. [\[209\]](#)

Os últimos dados fornecidos pelo ECOSOC classificam as ONGAT reconhecidas em organizações de alcance geral (138), especial (4.052) e *Roster* (971). [\[210\]](#)

A evolução do número de ONGAT acreditadas junto às Nações Unidas é revelador de seu rápido e constante crescimento, particularmente nestas últimas duas décadas:

Quadro XXII

Evolução do número de ONGAT acreditadas junto às Nações Unidas

Ano	Quantidade
1945	41
1970	400
1990	800
2002	2.010
2018	5.161

As questões humanitárias, proteção à infância e ao meio ambiente são o cerne dos interesses das ONGAT. [211] Contudo, elas ampliaram seu leque de atuação, e a própria OMC prevê no artigo V.2, que o “Conselho Geral poderá firmar textos apropriados para fins de consulta e cooperação com as organizações não governamentais encarregadas de questões relacionadas com tratadas pela OMC”. [212]

Confrontado em seu terreno de atuação com o ativismo das ONGAT, o ACNUR constitui, provavelmente, a OI que mais lança mão desta cooperação. As situações de urgência e a extrema gravidade das questões envolvendo a proteção humanitária fazem com que atualmente aproximadamente 500 ONGAT participem da campanha PARINAC (*Partenariat in Action*) do ACNUR. Nesta seara, mais do que em qualquer outra, o projeto de Kofi Annan torna-se realidade.

Todavia, a agilidade das ONGAT e sua tendência recorrente de invocar o dever de ingerência, criam fricções com as OI, sobretudo quando eclodem guerras civis. Estas se dirigem de forma preferencial às autoridades constituídas enquanto aquelas não procedem a nenhuma distinção, encarregando-se, particularmente, da proteção da população civil. [213]

O ativismo de certas ONGAT na campanha de contestação da globalização assimétrica que pode desembocar em situações limite, marcada pela violência como, por exemplo, na frustrada tentativa de lançamento da Rodada do Milênio da OMC em Seattle, colocam claramente os limites da cooperação.

9.3. CLASSIFICAÇÃO

As ONGAT caracterizam-se por uma grande diversidade, a começar pela sua desigual implantação geográfica. Possuem também dimensões variáveis: algumas dispõem

de orçamento considerável e um grande número de colaboradores. Outras simplesmente são operacionalizadas por alguns voluntários não remunerados.

Os temas que reúnem de forma transnacional os sócios possuem matizes e interesses diversos. A estrutura pode ser rígida, com adesões individuais em vários países, ou pode se manifestar tão-somente pela coordenação de entidades congêneres nacionais.

Elas podem, ainda, representar milhões de pessoas, caso das Igrejas e do movimento sindical ou simplesmente reunir alguns cientistas, embora dispondo de grande poder de influência (exemplo da associação *Pugwash* nos contatos entre o Leste e o Oeste durante a Guerra Fria).

A natureza da ação das ONGAT está intimamente relacionada a sua forma de atuação. Assim, existem associações esportivas, científicas ou religiosas que trabalham de maneira transnacional com discrição, ausente estando a opinião pública. Outros organismos, ao contrário, fazem da mobilização dos meios de comunicação um instrumento essencial para que suas atividades alcancem os objetivos propostos.

As ONGAT se dividem em dois grandes grupos: as de harmonização e as de intervenção. Os organismos de harmonização são marcados pela continuidade e permanência na busca de posições comuns entre os parceiros. Trata-se de coordenar políticas de forma transnacional. Os exemplos das ONGAT de harmonização podem ser encontrados nos partidos e nas correntes políticas, na cooperação entre sindicatos e nas organizações esportivas.

As ONGAT de intervenção são marcadas pela necessidade de responder a desafios concretos e imediatos. Trata-se de organismos cuja própria justificativa está fundamentada na solidariedade ativa. Os campos de atuação destas organizações são os direitos do homem, o

meio ambiente e a assistência humanitária. Por vezes estas duas características estão presentes nas atividades de algumas ONGAT, como por exemplo, as de fundamento religioso.

9.3.1. As ONGAT de harmonização

Com exceção das ONGAT de caráter esportivo, que se transformaram em extraordinários instrumentos econômicos, as de harmonização atuam de forma discreta, com reduzida participação da opinião pública. Seus manifestos, que resultam de congressos, são endereçados essencialmente aos simpatizantes.

As internacionais políticas ou partidárias, tais como a Internacional Socialista, Democrata-Cristã ou Liberal, realizam encontros onde são debatidas as questões internacionais. Deve ser ressaltada a capacidade de adaptação ideológica destes organismos que acolhem em seu seio movimentos nacionais que por vezes não comungam dos mesmos princípios ou se colocam abertamente ao serviço de um Estado. O caso mais marcante foi o da Internacional comunista (KOMINTERN) que operou em benefício da União Soviética.

O movimento sindical internacional conta com várias associações de solidariedade operária. Esta dispersão é resultante das dissidências ideológicas, sobretudo durante o período da Guerra Fria. A Federação Sindical Mundial (FSM), a Confederação Mundial do Trabalho (CMT) e a Confederação Internacional dos Sindicatos Livres (CISL) são exemplos destas rupturas. Inclusive o poderoso sindicato dos Estados Unidos, a AFL/CIO, abandona a CISL como forma de protesto. Estes sindicatos contam com dezenas de milhões de aderentes e espalham-se em numerosos países.

No início de novembro de 2006 foi criada em Viena a Confederação Sindical Internacional (*International Trade*

Union Confederation ou ITUC) que reúne federações sindicais que representam 168 milhões de trabalhadores em 154 países dos cinco continentes. Além de buscar harmonizar as lutas sindicais na era da globalização, a ITUC objetiva lutar para conter a constante queda no número de trabalhadores sindicalizados.

Entre as ONGAT de harmonização são as de natureza esportiva as dotadas de maior visibilidade. As confederações internacionais de futebol, tanto regionais (AFC, CAF, CONCACAF, CONMEBOL e UEFA) ou a universalista *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA), criada em Paris em 21 de maio de 1904, detentora do monopólio sobre o futebol profissional. Elas são marcadas por um constante ativismo na concepção e organização de eventos esportivos.

Nestes últimos anos as confederações internacionais de futebol, sobretudo a FIFA, têm exercido um papel de mediação e arbitragem quando surgem litígios entre federações nacionais ou clubes. Estes envolvem o calendário de atividades, direitos de imagem e arena, bem como transferência do vínculo empregatício de atletas.

Uma nova face protetora e intervencionista da FIFA surgiu com a possibilidade de interferência do Ministério Público Federal brasileiro contra os dirigentes da Confederação Brasileira de Futebol (CBF) por ocasião da CPI do Senado que apurou crimes fiscais, lavagem de dinheiro e apropriação indébita. Os principais acusados agitaram a possibilidade de uma suspensão do país das atividades organizadas pela FIFA caso houvesse prosseguimento da ação.

Com este episódio, assiste-se, pela primeira vez na história, a uma clara disposição de uma ONGAT, permitindo que uma entidade nacional de direito privado não fosse alcançada pelas leis vigentes no país. O poderio econômico e o extraordinário impacto das atividades esportivas

organizadas pela FIFA explicam o poder paralelo e subterrâneo - ausente o controle público - desta ONGAT marcada por uma verdadeira universalidade. [\[214\]](#)

Contudo a característica essencial da FIFA - ao contrário das organizações internacionais públicas - decorre da absoluta igualdade entre seus membros. Todos desfrutam a possibilidade em participar de uma competição com regras pré-estabelecidas em condições equitativas. Como sublinha com humor sem tentar esconder uma dose de amargura, Kofi Annan:

“somente duas qualidades importam nesse jogo: talento e trabalho em equipe. Eu gostaria que tivéssemos mais dessa homogeneidade na arena global. Negociações livres e justas, sem a interferência de subsídios, barreiras ou tarifas. Todos os países tendo chances reais de desenvolver seus pontos fortes no palco mundial... O que nós mais invejamos na ONU é que a Copa do Mundo é um evento no qual vemos realmente os gols serem alcançados. E não estou falando somente dos gols que um país marca. Também estou me referindo ao gol mais importante de todos: estar representado lá, fazendo parte da família das nações e celebrando a humanidade comum a todos”. [\[215\]](#)

As federações de automobilismo e de outros esportes propiciam eventos transnacionais segundo um calendário estabelecido previamente. Finalmente, o Comitê Olímpico Internacional (COI) organiza periodicamente os Jogos Olímpicos de inverno (para os países do hemisfério Norte) e de verão, aberto a todos os continentes.

As atividades do conjunto das ONGAT esportivas sofrem profundas modificações. Quando o barão de Coubertin idealizou os Jogos Olímpicos em 1896 ele buscava a confraternização entre os povos. Pensou-se que as guerras e as rivalidades seriam substituídas pelo entendimento, o conhecimento mútuo e a solidariedade. Para ele, o fundamental consistia em competir, e não em vencer.

Todavia, o mercantilismo tomou as rédeas das ONGAT esportivas. As cifras envolvidas alcançam centenas de bilhões de dólares. A publicidade e o *marketing* transformam os competidores em heróis dos tempos modernos, e os Estados sustentam uma aberta profissionalização dos atletas. Típicos foram os exemplos do desempenho e rendimento de atletas do Leste europeu e de Cuba contrastando com o desenvolvimento econômico de seus respectivos países.

O esporte continua sendo utilizado como meio de propaganda nacional. A quase totalidade do financiamento da participação de atletas brasileiros nas Olimpíadas é arcada com recursos de empresas públicas. Portanto, as atividades esportivas que deveriam servir para aproximar os homens apresentam um caráter nacionalista que resulta em aumento da discriminação e da xenofobia. Suas ONGAT, por sua vez, apresentam uma dupla face; por um lado, podem ser utilizadas como instrumentos para influir na trama política nacional e por outro, servem de correia de transmissão para a atuação internacional dos Estados.

Duas ONGAT contemporâneas possuem grande relevância. A primeira reúne as agências de notação de risco soberano (*Moody's, Fitch, Standard & Poor's*) localizadas nos países desenvolvidos encarregadas de avaliar as possibilidades de pagamento da dívida pública de certos países, sobretudo os de economia emergente. Tais instituições aplicam o princípio da *reflexividade* , ou seja, a simples existência de suas premonições aumenta a possibilidade de sua concretização no mundo dos fatos. Muitas crises financeiras nasceram ou foram aceleradas, como a recente crise argentina, em razão das previsões destas ONGAT.

A segunda luta contra a corrupção internacional. Trata-se da ONGAT Transparência Internacional (TI) encarregada de

elaborar e divulgar uma classificação dos corruptos e dos corruptores que agem em âmbito transnacional.

A constante atuação da TI fez com que muitas OI elaborassem convenções para combater estas práticas criminosas, caso da Convenção contra a Corrupção adotada pela ONU em 2003. Contudo, é necessário matizar o suposto sucesso da luta contra a corrupção. Trata-se de fenômeno efetivamente transnacional que afeta, em graus distintos, o conjunto das sociedades nacionais e das relações internacionais.

Não há demonstrações confiáveis que houve uma sensível diminuição do nível de corrupção mundial. Ora, a luta incessante contra a corrupção tem provocado consequências colaterais nefastas. Assim, a opinião pública é conduzida a eleger líderes supostamente honestos, embora incompetentes. Por outro lado, a não concessão de auxílio ao desenvolvimento e ajuda humanitária a certos países, como por exemplo, o Haiti, encontra sustentação moral na luta contra a corrupção. Portanto, o abandono de vastas regiões do mundo e de milhões de pessoas à própria sorte é um dos resultados de um combate ineficaz, pois retórico à corrupção.

9.3.2. As ONGAT de intervenção

Para que ocorra a intervenção das ONGAT internacionais nos assuntos internos dos Estados é necessário que este manifeste seu acordo. Como não dispõem de meios próprios para fazer frente a uma necessidade urgente os Estados solicitam auxílio das ONGAT. Estão situadas neste campo as ações do direito humanitário. Frente a conturbações da ordem interna, como por exemplo, uma guerra civil ou perante uma catástrofe natural, socorros e assistência internacional são dispensados aos habitantes do país vitimado.

As relações entre os interventores e o país objeto de intervenção não são isentas de tensões. Cabe ressaltar a diferença fundamental entre a posição dos órgãos das Nações Unidas, como o Alto Comissariado para os Refugiados ou ainda o Comitê Internacional da Cruz Vermelha em contraponto às intervenções humanitárias das ONGAT. Os primeiros sustentam sua ação através de prévio consentimento dos Estados. Tanto os compromissos assumidos no âmbito das Nações Unidas quanto os Protocolos de Genebra sobre o Direito da Guerra, fornecem um marco jurídico à intervenção.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) é um organismo, que apesar de submeter-se ao direito interno suíço, possui um estatuto internacional reconhecidamente universal. Assim, o conjunto de Estados do mundo é signatário das Convenções de Genebra.

Portanto, o CICV deve ser definido como uma organização internacional, embora de origem local, de alcance universal lhe concedendo, do ponto de vista jurídico, um caráter híbrido único. Com efeito, trata-se de uma organização privada suíça - contudo receptáculo de auxílio pecuniário de origem pública (Confederação, Cantão e Município de Genebra) - cujas atividades essenciais se desenrolam além-fronteiras.

O CICV surgiu em 1859 quando o suíço Henry Dunant presenciou o massacre resultante da batalha de Solferino no qual foram feridos ou mortos 40.000 soldados após 16 horas de luta. Ele ficou horrorizado ao constatar que os milhares de feridos haviam sido abandonados pelos seus exércitos em razão da ausência de serviços médicos.

De retorno a Genebra ele redigiu um pequeno livro “*Uma recordação de Solferino*” no qual apela para que fossem constituídas, em tempo de paz, sociedades de socorro, com enfermeiras, as quais estariam aptas para tratar dos feridos em tempos de guerra.

Sugere também que os assistentes dos serviços médicos do exército fossem reconhecidos e protegidos por um acordo internacional.

Os princípios que orientam a ação do CICV são os seguintes:

1. *Humanidade* - sem discriminação, sua ação é voltada à proteção da vida e da saúde da pessoa humana.

2. *Imparcialidade* - não faz nenhuma distinção de nacionalidade, de raça, de religião, de condição social e de filiação política.

3. *Neutralidade* - A fim de manter a confiança de todos, abstém-se de participar nas hostilidades e nunca intervém em controvérsias de ordem política, racial, religiosa e ideológica.

4. *Independência* - O Movimento é independente na medida em que embora se submeta às leis que regem os países onde atua, preserva sua autonomia financeira e de julgamento.

5. *Voluntariado* - O Movimento é uma instituição que presta socorros de maneira voluntária e desinteressada.

6. *Unidade* - Somente pode haver uma única Sociedade da Cruz Vermelha ou do Crescente Vermelho no mesmo país. Ela deve ser aberta a todos e estender a sua ação humanitária ao conjunto do território nacional.

7. *Universalidade* - Todas as sociedades nacionais do Movimento possuem direitos idênticos e o dever de se ajudarem mutuamente.

O CICV foi o promotor dos principais textos do Direito Internacional Humanitário. Entre estes estão as quatro Convenções de Genebra de 1949 e os seus dois Protocolos Adicionais de 1977. [\[216\]](#)

Um dos períodos mais pesados da história do CICV ocorreu após a chegada ao poder de Hitler na Alemanha e o Holocausto que se seguiu. Um silêncio conivente e débeis

iniciativas fracassadas marcam para sempre de maneira indelével a venerável instituição genebrina. [\[217\]](#)

Ao assumir a presidência do CICV em 2012, o diplomata suíço Peter Maurer inicia uma série de transformações criticadas por especialistas. Entre as principais mudanças estão: financiamento empresarial de certas atividades; participação no Conselho de Fundação do Fórum Econômico Mundial (FEM) de Davos; promoção dos interesses da Suíça, especialmente suas exportações; participação de desfiles militares. [\[218\]](#)

Finalmente sua apatia frente às Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas. Estas se comprometem, com assinatura de um SOFA, a respeitar as Convenções de Genebra. Quando não o fazem, tanto o CICV quanto as instâncias internas de controle das Nações Unidas permanecem silentes, abdicando de seu poder e de sua obrigação.

Em situação absolutamente distinta se encontram os organismos de solidariedade ativa, como *Médicos Sem Fronteira* ou *Médicos do Mundo*, que devem se submeter às diretrizes do Estado detentor da soberania. Todavia, as situações fáticas de crise apresentam-se por vezes de forma bem mais complexa, sobretudo em caso de instabilidade político-militar quando o detentor da soberania de direito não pode dispô-la de fato.

A área dos direitos humanos é uma das preferidas da ONGAT de intervenção. Através de relatórios, de simpósios e de publicações que são levadas ao conhecimento público através da imprensa, organizações tais como a Anistia Internacional e a *America's Watch* agem na defesa dos direitos humanos fundamentais. A Anistia Internacional foi fundada em 1960 em Londres por Peter Benenson e recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 1977. [\[219\]](#) Ela trabalha, sobretudo, na proteção dos prisioneiros políticos. A situação carcerária destes é acompanhada de forma permanente, e relatórios

são elaborados anualmente sobre a situação dos direitos humanos e políticos fundamentais.

A respeitabilidade conquistada pela Anistia Internacional provém de sua independência com relação aos poderes constituídos graças à convicção da necessidade e da correção de suas atitudes, além de um trabalho conduzido sobre bases éticas frente a situações fáticas irrefutáveis. Muitos governos que desrespeitam as regras mínimas dos direitos humanos são objeto de críticas contundentes por parte da Anistia.

As questões ambientais constituem outro campo onde atuam as ONGAT internacionais. Entre os organismos mais ativos e importantes está o Greenpeace. Sua atuação consiste na denúncia dos atentados ao meio ambiente e em ações pontuais contra situações consideradas inaceitáveis. A proteção da vida selvagem animal (abate de focas ou captura de baleias); combate à energia nuclear (armazenamento e transporte de resíduos tóxicos, construção de usinas nucleares, testes atômicos); proteção das florestas primárias, especialmente as tropicais. Os Estados e as organizações multilaterais de financiamento ao desenvolvimento, como por exemplo, o BIRD e o BID foram obrigados a levar em consideração estas pressões.

Após três décadas de consolidação marcada pela progressiva importância das ONGAT nas relações internacionais, assistimos atualmente a um recuo do número de organizações não governamentais. Muitas que foram criadas unicamente para servir de fachada a interesses privados ou de Estados, não conseguiram se afirmar. Outras que nasceram em razão de circunstâncias específicas, abandonaram suas atividades. Esta evolução é positiva, pois somente as ONGAT que, ao buscar o bem comum, detêm a indispensável credibilidade que permite o prosseguimento de seus esforços.

Infiltraram-se, nestas últimas décadas, entre as ONGAT e as organizações intergovernamentais, um modelo misto ou sui generis de organização internacional. Três são os exemplos a serem citados.

9.4 . As ONGAT mistas ou sui generis

A duplicidade é a principal característica destas organizações. Assim, em razão de sua natureza jurídica, se trata de organização privada. Contudo, (a) seu financiamento de origem diversa - inclusive pública - (b) seus objetivos - influenciar ou conquistar o poder político - e (c) seus participantes e promotores - entidades privadas e organismos de Estado - fazem com que elas possam ser definidas como *organizações multiformes internacionais de geometria variável*.

9.4.1. Fórum Econômico Mundial

O Fórum Econômico Mundial (FEM), fundado em 1971, em Genebra, Suíça, pelo Professor de Administração, Klaus Schwab. Ele possui duas atividades principais. Por um lado organizar anualmente o *Encontro de Davos* reunindo os principais líderes empresariais, políticos, representantes do poder público, assim como intelectuais e acadêmicos para debater as questões julgadas mais prementes da governança mundial.

Por outro lado, o FEM incentiva pesquisas e publica informes. Uma das áreas prioritárias destes estudos gira em torno da competitividade empresarial e abertura econômica dos Estados.

Financiado por contribuições de mais de mil empresas multinacionais, o FEM sustenta o liberalismo buscando dar-lhe maior eficácia.

A partir de 2008, o FEM procurou regionalizar suas ações organizando reuniões em vários continentes. Neste mesmo ano foi lançada em Dubai a "Cúpula Inaugural da Agenda Global", congregando 700 especialistas de todo o mundo em setores relacionados aos 68 desafios globais identificados pelo Fórum.

Ao completar em 2021, meio século de existência ininterrupta, o êxito do FEM e a trajetória de seu idealizador – até então um obscuro professor universitário – não deixam de surpreender.

9.4.2. Fórum Social Mundial

O FMS é um encontro anual internacional articulado por movimentos sociais, ONGAT e pela sociedade civil organizada para discutir e lutar contra o neoliberalismo e as desigualdades sociais provocadas pela globalização.

Apresentando-se como o *anti-Davos*, sua primeira reunião ocorreu em 2001 em Porto Alegre, sendo seu principal idealizador o empresário israelense naturalizado brasileiro, Oded Grajew.

Nesse encontro, quatro grandes temas foram debatidos: a) a produção de riquezas e a reprodução social; b) o acesso às riquezas e à sustentabilidade; c) a afirmação da sociedade civil e dos espaços públicos e d) poder político e ética na nova sociedade.

O FSM tenta ser não governamental e apartidário. Contudo recebeu apoio, inclusive financeiro, de governos e seus participantes são essencialmente simpatizantes de esquerda. Em sua carta de princípios, os membros ressaltaram a certeza de que “outro mundo é possível”.

A partir de 2006 o FMS se torna itinerante e policêntrico ocorrendo em diversas cidades. O objetivo é promover debates abertos, descentralizados, opostos ao

neoliberalismo, que desemboquem em propostas alternativas à globalização.

9.4.3. Foro de São Paulo

O FSP é um espaço de diálogo e concertação de dezenas de movimentos sociais e partidos políticos de esquerda da América Latina e do Caribe criado em 1990 sob a denominação de *“Encontro dos Partidos e Organizações Políticas de Esquerda da América Latina e do Caribe”*. Sua primeira reunião ocorreu na capital paulista e o movimento foi cunhado de *Foro de São Paulo (FSP)*. O Professor Marco Aurélio Garcia é designado como Secretário Executivo, acumulando às suas funções de responsável pelas Relações Exteriores do PT.

Seus grandes artífices serão o PT sob a liderança de Luís Inácio Lula da Silva e o Partido Comunista de Cuba (PCC) sob a batuta de Fidel Castro. Seu nascimento decorre de estratégia petista e cubana buscando romper o isolamento da esquerda após a queda do Muro de Berlim. Na época, como declarou o Chefe do Departamento de Relações Internacionais do PCC, José Ramón Balaguer,

“ o entorno era bastante complicado para as forças de esquerda e revolucionária na América Latina e Caribe. A palavra imperialismo deixou de ser pronunciada e não se falavam mais de socialismo. Alguns partidos mudaram de nome. Inclusive alguns consideravam que não havia mais necessidade de fazer a revolução ”. [\[220\]](#)

Tal conjuntura fez com que

“ o objetivo inicial fosse o de convocar as forças de esquerda e demonstrar que, apesar do que ocorria no mundo, existia possibilidades para alcançar uma revolução social e implantar uma sociedade com justiça e igualdade de oportunidades .” [\[221\]](#)

O FSP pode ser definido como uma organização internacional mista de alcance regional que objetiva traçar estratégias comuns para a conquista do poder ou para mantê-lo quando conquistado. O exercício do poder no presente para alguns integrantes e a projeção de fazê-lo no futuro para outros, imprime ao FSP uma característica única público-privada e remete a outras experiências internacionais do passado tal como foi a Internacional Comunista ou KOMINTERN. [222]

Mais de uma centena de partidos e organizações políticas participam dos encontros anuais. Além destas, também fazem parte sindicatos, movimentos sociais de esquerda, grupos étnicos, feministas, ambientalistas e da esquerda cristã.

Segundo documentação oficial apresentada na reunião de maio de 2011 ocorrida em Manágua, Nicarágua, o FSP conheceu três grandes etapas. A primeira consistiu na “resistência ao neoliberalismo” (1990-1997); a segunda, nas vitórias para conquistar governos nacionais (1998-2009); e a terceira, atualmente, “começa com a crise do capitalismo e o contra-ataque da direita”. Entre os desafios listados estão o de *“manter os espaços conquistados, especialmente os governos nacionais, e seguir lutando para derrotar a direita onde ela governa”* .

Ao contrário das duas organizações mistas descritas anteriormente de maneira sucinta que podem ser assimiladas a grupos de pressão ou de convencimento, o FSP é de natureza político-ideológica e possui outro calibre. Sua pretensão, quando oposição, é a tomada do poder. E, quando situação, nele permanecer.

Marcado pelo dinamismo da luta política e seus incertos resultados quando em democracia, a análise das posições do Foro constitui exercício intelectualmente interessante e, sobretudo, com grande utilidade prática.

Com efeito, a transparência marca grande parte dos debates no interior do FSP. Suas Declarações Finais estão disponíveis e delas é possível extrair futuras posições de Estado quando seus promotores alcançarem êxito eleitoral. Um exemplo da relação dialética entre o conteúdo das posições políticas do Foro e o exercício do poder ocorreu no início de 2004 com a agudização da crise política no Haiti.

O Grupo do Rio (atual CELAC) ^[223] torna público em 25 de fevereiro de 2004, um Comunicado emitido em Brasília em português e espanhol, no qual declara respaldo “ *as atividades da Organização dos Estados Americanos e da Comunidade do Caribe (CARICOM) com vistas à solução pacífica da situação no Haiti; e o oferecimento, pela Organização das Nações Unidas, de assistência humanitária àquele país*”. Por outro lado, “ *instam as Partes envolvidas a endossar o Plano de Ação Prévio proposto pela CARICOM; condenam energicamente os atos de violência que vêm sendo praticados no Haiti; e manifesta seu apoio ao Presidente constitucionalmente eleito daquele país, Jean-Bertrand Aristide.*”

A posição do Grupo do Rio não surpreende. Ela decorre de consolidada tradição diplomática dos países da região, mormente do México e do Brasil, de não intervenção nos assuntos internos dos Estados por razões de natureza política, eleitoral ou de interpretação constitucional. ^[224]

Ocorre que desde o ano 2000 a crise haitiana era tema de debates e tomadas de posição radicais no interior do Foro de São Paulo. Assim, através da Declaração Final adotada em Havana em dezembro de 2001, o FSP preconiza o seguinte:

“O X Encontro do Foro de São Paulo, reunido de quatro a sete de dezembro de 2001, em Havana, Cuba, chama a atenção sobre as consequências das eleições fraudulentas do ano de 2000 no Haiti, que exasperaram uma prolongada crise institucional, evidenciando a incapacidade do governo

populista e corrupto de Aristide em encarar os graves problemas da nação. Crescem a miséria e o descontentamento, enquanto a repressão e as violações dos direitos humanos nutrem uma crescente instabilidade e polarização política. As repetidas missões de conciliação empreendidas pela OEA e a CARICOM não puderam ainda facilitar uma saída negociada entre o poder Lavalas e a Convergência Democrática, a qual, com o apoio de amplos setores da população, se mostram como a alternativa a este regime personalista que frustrou as esperanças populares”.
[225]

Entre esta declaração de guerra do FSP ao Presidente Aristide preconizando inclusive sua derrubada de 2001 e a posição legalista, não intervencionista e de apoio ao mesmo Aristide expresso pelo Grupo do Rio em 2004, muitos partidos - a começar pelo Partido dos Trabalhadores - conquistaram o poder em seus respectivos países. O Secretário Geral do FSP se transforma, com a eleição de outubro de 2002, em Introdutor Diplomático do Presidente Lula e leva para o Palácio do Planalto a intransigente posição do FSP.

Salta aos olhos a disparidade de posições entre a diplomacia tradicional do Grupo do Rio (e seus respectivos Ministros das Relações Exteriores) e a percepção da Presidência da República.

A nova configuração de forças políticas conduz o Brasil, seguido por vários outros países da região, a desmentir o Comunicado do Grupo do Rio. Aristide é derrubado em 29 de fevereiro e em quatro de março de 2004 - escassos nove dias após lhe declarar apoio - o Brasil não somente concorda com a queda consumada como também decide enviar tropas ao Haiti, além de aceitar o comando do braço armado da MINUSTAH no país caribenho. [226]

Através do Foro de São Paulo a esquerda latino-americana apresenta sua leitura e interpretação sobre a

crise haitiana. Servindo de suporte e complementando-a, ideólogos funcionais aportam sua contribuição. Ao longo da crise, com raras exceções como o uruguaio Eduardo Galeano e dos argentinos Atilio Boron e Juan Gelman, as declarações e análises provenientes de intelectuais de esquerda defendem uma única perspectiva: acusar Aristide de todos os pecados, respaldando uma intervenção que resultou catastrófica, provavelmente a pior Operação de Manutenção da Paz da história das Nações Unidas.

Enfim, a não intervenção deixa de ser um sacrossanto princípio defendido pelos países do Sul, especialmente pelos seus movimentos progressistas. A partir da crise haitiana há intervenções aceitáveis e outras não; há intervenções de esquerda e de direita; há guerras boas e guerras más.

9.5. AS ONGAT: SURGIMENTO DE UMA SOCIEDADE CIVIL INTERNACIONAL?

O fenômeno das ONGAT é muitas vezes interpretado como a evidente manifestação do surgimento de uma *sociedade civil internacional*. *Trata-se de expressão carregada de simbologia, de misticismo e de contradições. Tenta-se, em primeiro lugar, transmitir falsa ideia de que o movimento busca tão-somente o bem comum. Como assinalamos anteriormente trata-se, de verdade incompleta.*

Em segundo lugar, coloca-se a questão da legitimidade. Não dispondo desta através dos mecanismos eletivos tradicionais, as ONGAT defendem-na única e exclusivamente pela natureza pública da causa. Ao descartar as dúvidas que pudessem vir a questionar os objetivos perseguidos, as ONGAT elevam sua legitimidade ao mesmo patamar encontrado por suas ações. Ao fazê-lo, desconsideram-se as fontes tradicionais de legitimidade, como as dos Estados democráticos. A manifestação de vontade da grande maioria da população, que se faz

exclusivamente pelo voto -, constituindo o que poderíamos denominar de sociedade civil desorganizada - não é levada em consideração, a não ser como instrumento de convencimento das autoridades constituídas.

Enfim, a pauta das atividades internacionais é definida exclusivamente pelas ONGAT mais ativas e influentes que se situam na Europa Ocidental e na América do Norte. As ONGAT originárias dos Estados do Sul do planeta apresentam-se como receptáculos de auxílio proveniente das situadas no Norte. Trata-se de antenas ou de correias de transmissão que não dispõem de pauta própria. Assim, inexistem ONGAT do Sul mobilizadas em campanhas em torno de problemas do Norte, como por exemplo, a xenofobia e o racismo, ou a questão das minorias situadas na Europa.

A ideia simplista defendida por muitos de que o Estado é contra a democracia e, por conseguinte, quanto mais poderes forem atribuídos à sociedade civil mais rapidamente os problemas da Humanidade serão solucionados, deve ser analisada com cautela. O ativismo das ONGAT torna-as fenômenos importantes do sistema internacional. Todavia a facilidade para criar uma ONGAT e a falta de transparência de sua administração - sobretudo o fato de drenar recursos públicos nacionais ou das organizações internacionais - deve servir de alerta sobre seus verdadeiros alcances e propósitos. Não basta a intenção declaratória a qual muitas vezes se dilui em demagógica retórica, de buscar a qualificação da democracia, fazendo com que ela se alce da representativa para a participativa, para fazer com que as ONGAT recebam um salvo-conduto irrestrito para suas atividades. É fundamental que os poderes constituídos dos Estados e das OI observem e caso necessário, controlem sua gestão. De todos os modos, enquanto não forem criadas legítimas instâncias de controle do poder das ONGAT, o Estado e as OI permanecem sendo

os principais instrumentos na busca da *aretê* grega, ou seja, do bem comum.

Conclusão

A função essencial das organizações internacionais é oferecer possibilidades permanentes de cooperação aos seus clientes e criadores, isto é, aos Estados. Constitui, embora muito criticado, um ambiente de diálogo inescapável e insubstituível.

Todavia, o surgimento das organizações internacionais não possui o condão de transformar a natureza e o alcance das forças que atuam no sistema internacional, sendo limitada a autonomia das organizações internacionais. Os Estados prosseguem independentes, ausente um poder central.

A presença destas associações implica a existência de outros mecanismos de poder e de novas formas relacionais. Há no mínimo três inovações a mencionar. No âmbito das organizações, os Estados assumiram um grande número de compromissos, que podem ser interpretados de maneira controversa, mas raramente afrontados. As OI são os principais vetores de um processo que torna as relações internacionais cada vez mais jurídicas e menos políticas. Não se trata de solucionar todos os conflitos, mas colocá-los sob o controle das OI.

Em segundo lugar, há uma integração dos Estados em parâmetros de comportamento que dizem do diálogo e do confronto. Eles praticam, no seio das organizações internacionais, políticas antagônicas num marco de cooperação. Mesmo quando dispõe de limitada autonomia, o simples fato de existir faz com que as OI tornem-se espaços incontornáveis de negociação e de diálogo.

Enfim, os Estados adotam medidas internas que outrora não poderiam instalar. Como decorrência de um compromisso internacional, enfrentam-se forças domésticas que se opunham tradicionalmente a certas iniciativas. Ora, a forma consensual de sua adoção no âmbito das

organizações internacionais permite ao Estado-Membro transpô-las para o ordenamento jurídico interno.

A institucionalização, de outra parte, é um traço dos mais visíveis nas organizações internacionais. Criação intelectual que assume formas concretas, em caráter contínuo, compõe peça indispensável para que os objetivos contidos nos Tratados constitutivos das OI sejam alcançados.

No que tange à eficácia objetiva do complexo organizacional, é necessário analisar uma curva de produção de efeitos. Houve maior sucesso na prevenção do que na resolução de conflitos. Há também diferente intensidade de efeitos consoante o período histórico analisado. Deve-se, então, distinguir a eficácia imediata e a eficácia latente. A primeira é a resposta pronta a uma crise, e a segunda, potencial, constrói-se ao longo do tempo através justamente da prevenção.

Ocorre que um fator preponderante na eficácia das organizações, qual seja o poder de coerção material, é bastante limitado. Mas a ausência de um poder coercitivo perfeito e formal não atribui aos Estados uma absoluta discricionariedade. Além dos processos coletivos de tomada de decisões, existem múltiplas esferas decisórias à margem dos Estados. Portanto, as relações internacionais contemporâneas são dotadas de diversos níveis de autoridade formal, social ou objetiva.

A despeito da existência das organizações internacionais, a Humanidade sofreu, nestes últimos cem anos, duas guerras mundiais e centenas de conflitos militares que ocasionaram mais de trezentos milhões de mortos e refugiados. *“A paz, como disse Jacques Prévert, é a guerra em outro lugar”*. O homem criou instrumentos de destruição massiva, como as armas nucleares, químicas e bacteriológicas. As tentativas de limitar o perigo de uma deflagração generalizada, que

viria a destruir toda a forma de vida sobre a terra, muitas vezes ocorreram à margem das organizações internacionais.

Os esforços movidos para que três quartos da humanidade escapem às agruras do subdesenvolvimento não lograram êxito. Aprofunda-se o fosso entre os países industrializados e os que se encontram em situação de pobreza. Posto que a organização internacional não é a causa deste processo, também não conseguem ser o remédio ou solução do disparate.

Espera-se que, no limiar do novo milênio, uma reforma do sistema das organizações internacionais venha a torná-las mais eficazes eliminando as rivalidades de competência e a dispersão de esforços. Assim, elas poderão se posicionar ao lado da maioria da Humanidade para que o século que ora se inicia possa enfrentar, com seu auxílio, os desafios que asfixiaram o Século XX.

Todavia, a qualidade e a profundidade de uma reforma do sistema encontrará seu limite caso não consiga tocar o fundo da questão: na atualidade o cidadão encontra-se inserido em estruturas novas que ele desconhece e sobre as quais ele não possui influência alguma. O desconhecimento engendra o desinteresse, a desconfiança e a oposição. Ora, paralelamente à manutenção do segredo quando necessário ao sucesso de uma negociação é indispensável que o novo multilateralismo abra-se à transparência.

Torna-se indispensável compatibilizar o direito de saber dos governados com o dever de responsabilidade dos governantes. Enfim, é necessário que as organizações internacionais proponham e defendam uma nova ética baseada na ampla solidariedade entre os homens e povos. Enquanto esta tarda, as forças do obscurantismo e do nacionalismo continuarão a dominar o cenário internacional, cristalizando as injustiças do passado e obstruindo o futuro.

Lista de Quadros	Página
I - O sistema das Nações Unidas e seus funcionários	102
II - Evolução do orçamento regular da ONU (1945-2020)	113
III - Provedores de recursos financeiros fixos da ONU (2020)	114
IV - As Jurisdições Internacionais	122-3
V - Evolução do número de Estados-membros da SDN (1920-1945)	147
VI - Evolução do número de Estados-Membros da SDN em comparação com os da ONU	148
VII - Histórico de Resoluções adotadas pelo CSNU (1945-2020)	174
VIII - Secretários das Nações Unidas (1945-2020)	188
IX - Operações de Manutenção da Paz da ONU (2020)	207
X - O Brasil nas OP das Nações Unidas (1957-1967)	211
XI - O Brasil nas OP das Nações Unidas (1989-2020)	213
XII - Disfunções das OI Especializadas	235
XIII - Evolução da Política de Empréstimos do BIRD	240
XIV - Evolução das funções do FMI	243
XV - Principais características do FMI	248
XVI - Evolução das Rodadas de Negociações do GATT/OMC	264
XVII - Itinerário do Processo de Solução de Litígios na OMC	268
XVIII - Conteúdo das Convenções da OIT	281

XIX - Amazônia Continental	364
XX - Etapas da construção europeia (1950-2020)	406
XXI - Evolução do número de ONGAT acreditadas junto à ONU	461

Anexo

O BRASIL NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

[227] [228]

Organização internacional	Abertura para adesões	Entrada em vigor	Adesão pelo Brasil
Liga ou Sociedade das Nações (SDN)	28/04/19	10/12/19	10/01/20
Organização Internacional do Trabalho (OIT)	28/04/19	10/01/20	10/01/20
Câmara de Comércio Internacional (CCI)	24/06/20	24/06/20	1939
União Pan-Americana	20/02/28	20/02/28	25/06/29
Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado (UNIDROIT)	15/03/40	21/04/40	20/06/40
Banco de Compensações Internacionais (BIS)	20/01/30	27/02/30	31/03/97
Fundo Monetário Internacional (FMI)	22/07/44	27/12/45	14/07/46
Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)	22/07/44	27/12/45	14/01/46
Organização da Aviação Civil Internacional (OACI)	07/12/44	04/04/47	08/07/46
Organização das Nações Unidas (ONU)	26/06/45	24/10/45	12/09/45
Corte Internacional de Justiça (CIJ)	26/06/45	24/10/45	10/11/48
Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)	16/10/45	16/10/45	16/10/45
Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO)	16/11/45	04/11/46	14/10/46
Organização Mundial da Saúde (OMS)	22/07/46	07/04/48	02/06/48
Organização Meteorológica Mundial (OMM)	11/10/47	23/03/50	15/03/50
Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)	30/10/47	01/01/48	30/07/48
Organização Marítima	06/03/48	17/03/58	04/03/63

Internacional (OMI)			
Organização dos Estados Americanos (OEA)	30/04/48	13/12/51	13/12/51
Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)	02/09/47	25/03/48	25/03/48
Corporação Financeira Internacional (CFI)	11/04/55	20/07/56	31/12/56
Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA)	26/10/56	29/07/57	29/07/57
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)	08/04/59	30/12/59	30/12/59
Agência Internacional de Desenvolvimento (AID)	26/01/60	24/09/60	15/03/63
Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)	18/02/60	02/05/61	02/05/61
União Postal Universal (UPU)	10/07/64	01/01/66	08/08/69
Organização Internacional das Telecomunicações por Satélite (INTELSAT)	20/08/64	20/08/64	02/04/65
Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI)	14/07/67	26/04/70	20/12/74
Tratado da Bacia do Prata	23/04/69	14/08/70	17/02/78
Organização Mundial de Turismo (OMT)	27/09/70	02/01/75	11/06/74
União Internacional de Telecomunicações (UIT)	25/10/73	01/01/75	30/11/76
Organização Latino-Americana de Energia (OLADE)	02/11/73	18/12/74	18/12/74
Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)	12/06/74	14/10/76	14/10/76
Sistema Econômico Latino-Americano (SELA)	17/10/75	14/05/76	14/05/76
Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola	13/06/76	30/11/77	02/11/78
Organização Internacional das Telecomunicações Marítimas por Satélite (OMI/INMARSAT)	03/09/76	16/07/79	10/07/79
Organização das Nações Unidas para o	08/04/79	21/06/85	21/06/85

Desenvolvimento Industrial (ONUDI)			
Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em substituição à ALALC)	12/08/80	18/03/81	15/02/82
Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	26/03/91	29/11/91	29/11/91
Organização Mundial do Comércio (OMC)	15/04/94	01/01/95	01/01/95
Organização do Tratado de Cooperação Amazônica	14/12/98	02/08/02	10/11/99
Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS)	23/09/06	23/09/06	23/09/06

Bibliografia

O aumento do interesse pelos estudos sobre as organizações internacionais em nosso país se reflete no incremento do número de especialistas e de publicações. Assim, várias obras recentes de autores brasileiros estão listadas nesta bibliografia. Todavia, a maioria das obras que a compõem é de origem estrangeira.

Para facilitar o aprofundamento aos estudos sobre as OI, a bibliografia foi organizada em três partes: as obras fundamentais; as complementares e os artigos mais pertinentes.

Obras fundamentais

- ABI-SAAB, Georges (ed.). *The concept of International Organization* . Paris: UNESCO, 1981.
- BENNETT, A. Le Roy. *International Organizations: Principles and Issues* . New Jersey: Prentice-Hall, 1984.
- BEN SALAH, Tabrizi. *Institutions internationales* . Paris: Armand Colin, 2005.
- CALDEIRA BRANT, Leonardo N. *A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional* . Belo Horizonte: O Lutador, 2005p.
- CLAUDE Jr., Inis I. *The changing United Nations* . Nova Iorque: Random House, 1967.
- . *Swords into Plowshares - The Problems and progress of International Organization* . Nova York: Random House, 1971.
- COLLIARD, Claude-Albert. *Institutions des relations internationales* . Paris: Dalloz, 1974.
- COX, Robert; JACOBSON, Harold. *The anatomy of Influence. Decision-making in International Organizations* . Yale

- University Press, 1973.
- DUPUY, René-Jean. (editor) e *alii* . *Manuel sur les organisations internationales* . Dordrecht: Nijhoff, 1988.
- KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations* . Nova Iorque: Praeger, 1950.
- KLABBERS, Jan. *An Introduction to International Institutional Law* . Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- MERCADANTE, Araminta ; MAGALHÃES, José C. (Org.). *Reflexões sobre os 60 anos da ONU* . Ijuí: Editora Unijuí, 2005.
- ROBERTS, Adam ; KINGSBURY, Benedict (Editores). *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations* . Oxford: University Press, 2003, 2ª edição.
- RUIZ FABRI, H.; SICILIANOS, L;-A.; SOREL, J.-M. (Org.). *L'Effectivité des Organisations Internationales* . Paris: Pedone, 2000.
- SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais* . Amazon Editora, 2020, 3ª edição.
- (Org.). *Legislação Internacional* . 2ª ed. São Paulo: Editora Manole, 2008.
- *Direito Internacional Público* . 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.
- SIMON, Denys. *L'interprétation judiciaire des traités d'Organisations Internationales* . Paris: Pedone, 1981.
- SIOTIS, Jean. *Essai sur le Secrétariat international* . Genebra: Droz, 1963.
- SMOUTS, Marie-Claude. *Les organisations internationales* . Paris: Armand Colin, 1995.
- TOURNAYE, Cécile. *Kelsen et la sécurité colective* . Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1995.
- VENTURA, Deisy. *A ordem jurídica do MERCOSUL*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- *As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional* . São Paulo: Editora Manole, 2003p.

- VIRALLY, Michel. *L'organisation mondiale* . Paris: Armand Colin, 1970.
- . *Le droit international en devenir: essais écrits au fil des ans* . Paris: PUF, 1990.
- WOOD, Robert. *The process of international organization* . Nova Iorque: Random House, 1971.
- ZARB, Antoine H. *Les institutions spécialisées du système des Nations Unies et leurs membres* . Paris: Pedone, 1980.

Obras complementares

- AGLIETTA, Michel; MOATTI, Sandra. *Le FMI: de l'ordre monétaire aux désordres financiers* . Paris: Economica, 2000.
- ALBUQUERQUE MELLO, Celso. *Direito Constitucional Internacional* . Rio de Janeiro: Renovar, 1994.
- ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Brasil e o Multilateralismo Econômico* . Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- ARRIGHI, Jean Michel. *Organização dos Estados Americanos (OEA)* . São Paulo: Ed. Manole, 2004.
- BAILLY, Luiza (org.). *Legislação brasileira sobre atos internacionais (1889-1940)* . Rio de Janeiro: Coelho Branco, 1940.
- BARAV, Ami; PHILIP, Christian. *Dictionnaire juridique des Communautés Européennes* . Paris: PUF, 1993.
- BARROS, James. *The United Nations: past, present and future* . Nova York: Free Press, 1972.
- BAZELAIRE, Jean-Paul; CRETIN, Thierry. *A Justiça Penal Internacional* . São Paulo: Ed. Manole, 2004.
- BERTHET, Dominique; BONNET, Henri. *Les institutions financières internationales* . Paris: PUF, 1976.
- BERTRAND, Maurice. *A ONU* . Petrópolis: Vozes, 1995.
- BETTATI, Mario. *Le droit des organisations internationales* . Paris: PUF, 1987.

- BRANDÃO CAVALCANTI, Themístocles e *alii* . *As Nações Unidas e os Problemas Internacionais* . Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974p.
- CAMPINOS, Jorge. *Organizações econômicas universais* . Lisboa: Universidade Nova Lisboa, 1985.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *Direito das organizações internacionais*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- CARTOU, Louis. *Communautés européennes* . Paris: Dalloz, 1975.
- CASELLA, Paulo. *Comunidade Europeia e seu ordenamento jurídico* . São Paulo: LTr, 1994.
- CASSIN, René e *alii* . *L'adaptation de l'O.N.U. au monde d'aujourd'hui* . Paris: Pedone, 1965
- CASTAÑEDA, Jorge A. *Valor jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas* . México, 1967.
- CATALANO, Nicola; SCARPA, Riccardo. *Principios de derecho comunitario* . Madrid: Tecnos, 1988,.
- CHARPENTIER, Jean. *Institutions Internationales* . Paris: Dalloz, 1993.
- CHAUMONT, Charles. *L'ONU* . Paris: PUF, 1971.
- . *L'Organisation des Nations Unies* . Paris: IEP, 1968.
- CONSTANTINESCO, Vlad; KOVAR, Robert; SIMON, Denys. *Traité sur l'Union Européenne* . Paris: Economica, 1995.
- COSTA, Ligia. *OMC: Manual práctico da Rodada Uruguai*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- DAUDET, Yves (org.). *Aspects du système des Nations Unies dans le cadre de l'idée d'un nouvel ordre mondial*. Paris: Pedone, 1992.
- . *Les Nations Unies et la restauration de l'État*. Paris: Pédone, 1995.
- DETTNER, Ingrid. *Law Making by International Organizations* . Estocolmo: P.A. Norstedt & Söners Förlag, 1965.
- DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales* . Madrid: Tecnos, 1994.

- DORMOY, Daniel. *Droit des organisations internationales* . Paris: Dalloz, 1995.
- FEHRENBACH, T. R. *O que há por trás da ONU* . Rio de Janeiro: Dinal, 1967p.
- FERNANDEZ-SHAW. *La Organización de los Estados Americanos* . Madrid: Cultura Hispanica, 1963.
- FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno* . São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FERREIRA DE MELLO, Rubens. *Textos de direito internacional e de história diplomática (1815-1949)* . Rio de Janeiro: Coelho Branco, 1950.
- FONSECA JR, Gelson (Org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU (1998-1999)* . Brasília: FUNAG, 2002.
- FRIEDMANN, William. *De l'efficacité des institutions internationales* . Paris: Armand Colin, 1970.
- GANDOLFI, Alain. *Institutions Internationales* . Paris: Masson, 1971.
- GASTEYGER, Curt (Org.) *The Atlantic Alliance: The First Thirty Years* . Genebra: Ed. Annales d'Etudes Internationales, 1979.
- GERBET, Pierre. *Les Organisations Internationales*. Paris: PUF, 1972.
- . GHEBALI, Victor-Yves; MOUTON, Marie-René. *Société des Nations et Organisation des Nations Unies* . Paris: Richelieu, 1973.
- GHEBALI, Victor-Yves. *La crise du système des Nations Unies* . Paris: La Documentation Française, 1988.
- GIRAUD, Émile. *La nullité de la politique internationale des grandes démocraties (1919-1939): l'échec de la Société des Nations* . Paris: Sirey, 1948.
- GOMEZ DE LA TORRE, M.A. *Derecho constitucional interamericano* . Quito: Universitária, 1964.
- HABERFELD, Sérgio (Org.). *ALCA: riscos e oportunidades* . São Paulo: Editora Manole, 2003.

- HAGUENAU, Catherine. *L'application effective du droit communautaire en droit interne* . Bruxelles: Bruylant, 1995.
- HERZ, Mônica; RIBEIRO HOFFMANN, Andrea. *Organizações Internacionais: história e práticas* . Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HON RUBIA, Victoria; VILÀ COSTA, Blanca (org.). *Leciones de derecho comunitário europeu* . Barcelona: Ariel, 1994, 367 p.
- IAILS. *The inter-american system* . Nova York: Oceana, 1966.
- INTAL/BID. *Ordenamiento jurídico de la integración económica regional en América Latina* . Buenos Aires: INTAL, 1986, vol. II.
- JIMENEZ de ARECHAGA, Eduardo. *Derecho constitucional de las Naciones Unidas* . Madri: Ed. Escuela de Funcionarios Internacionales, 1958.
- KALPYRIS, Eugenios; VORK, Richard; NAPOLITANO, Antonio. *Les sanctions des Nations Unies dans le conflit de l'ex-Yougoslavie: la coopération OSCE/Union européenne* . Bruxelles: Bruylant, 1995.
- KRIEGEL, Annie. *Les Internationales Ouvrières (1864-1943)* . Paris: PUF, 1966.
- LACARTE MURÓ, Julio. *La globalización del comercio mundial* . Montevideo: Fundación de cultura universitaria, 1994.
- La Documentation Française. *Organisations internationales à vocation universelle* . Paris: La Documentation Française, 1993.
- LENAIN, Patrick. *O Fundo Monetário Internacional (FMI)* . São Paulo: Editora Manole, 2004.
- L'HUILLIER, Fernand e alii . *Les institutions internationales et transnationales* . Paris: PUF, 1961.
- MACEDO SOARES, José. *Le Brésil et la Société des Nations* . Paris: Pedone, 1927.

- MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Natureza jurídica dos Acordos Stand-by com o FMI* . São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- MENEZES DE CARVALHO, Evandro. *Organização Mundial do Comércio: cultura jurídica, tradução e interpretação* . Curitiba: Juruá, 2006.
- MERLE, Marcel. *La vida internacional* . Madrid: Tecnos, 1965.
- MESQUITA, Paulo. *Multifuncionalidade e preocupações não comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC* . Brasília, FUNAG, 2005.
- MONTCEAU, Marc. *L'Organisation Internationale du Travail* . Paris: PUF, 1972 .
- MRE do Brasil. *La Palabra del Brasil en las Naciones Unidas (1946-1995)* . Brasília: FUNAG, 1995.
- NASSER, Rabih Ali. *A OMC e os Países em Desenvolvimento* . São Paulo: Aduaneiras, 2003.
- Organização das Nações Unidas. *ABC das Nações Unidas* . Nova Iorque.
- . *L'ONU pour tous* . Nova Iorque: Nações Unidas, 1968.
- Organização Internacional do Trabalho. *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo (1919-1984)* . Genebra: OIT, 1985.
- PECOURT, Enrique. *La soberanía de los Estados ante la organización de las Naciones Unidas*. Barcelona: Sagitario, 1962.
- PEREIRA DA FONSECA, Luiz H. *Organização Marítima Internacional (IMO): visão política de um organismo especializado das Nações Unidas* . Brasília: IPRI, 1989.
- PESCATORE, Pierre. *Le droit de l'intégration* . Genebra: IUHEI, 1972.
- PINTO, Roger. *Les organisations européennes* . Paris: Payot, 1963.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional* . São Paulo: Max Limonad, 1996.

- PLANTEY, Alain. *La négociation internationale au XXIe siècle* . Paris: Ed. CNRS, 2002.
- . *Principes de diplomatie* . Paris: Pedone, 2000.
- POTOBSKY, Geraldo von ; DE LA CRUZ, Héctor. *La Organización Internacional del Trabajo* . Buenos Aires: Astrea, 1990.
- REUTER, Paul. *Institutions internationales* . Paris: PUF, 1972.
- ROSSEN, Eduardo. *El Fondo Monetario Internacional* . Buenos Aires: Az, 1979.
- RUSSBACH, Olivier. *ONU contre ONU. Le droit international confisqué*. Paris: La Découverte, 1994.
- SEITENFUS, Ricardo. (Org.) *Textos fundamentais do Direito das Relações Internacionais* . Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- SEPULVEDA, C. *El sistema interamericano* . Valladolid, 1973.
- SEROUSSI, Roland. *GATT, FMI et Banque Mondiale: les nouveaux gendarmes du monde* . Paris: Dunod, 1994.
- SERRA QUIROGA, Alejandro; VICCHI FRUGOLI, Jorge. *Organismos internacionales financieros, economicos y comerciales* . Buenos Aires: Cuyo, 1988.
- SHAWN, Eric. *The U. N. Exposed: How the United Nations Sabotages America's Security and Fails the World* . Nova Iorque, Penguin Books, 2006.
- SILVA, Roberto Luiz; MAZZUOLI, Valério de Oliveira (Org.). *O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI* . São Paulo: RT, 2003.
- SOARES, Guido. *Órgãos dos Estados nas Relações Internacionais* . Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- . *A Proteção Internacional do Meio Ambiente* . São Paulo: Editora Manole, 2003.
- SOUZA PINTO, Denis. *OCDE: uma visão Brasileira* . Brasília: FUNAG, 2000.
- STOLTZER, C. *The organization of American States* . Nova Iorque: A. Praeger, 1965.

- SUR, Serge. *Relations internationales* . Paris: Montchrestien, 1995.
- TAVARES DE SÁ, Hernane. *Nos bastidores da ONU* . Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.
- THÉVENAZ, Henri. *Les compromis d'arbitrage devant la Cour Permanente de Justice Internationale* . Neuchatel: Delachaux & Niestlé, 1938.
- THOMAS, A.; THOMAS, A.J. *The organization of American States* . Dallas: Southern Methodist University Press, 1963, 530 p .
- VALTICOS, Nicolas. *Droit international du travail* . Paris: Dalloz, 1970.
- VARELLA, Marcelo Dias. *Direito Internacional Econômico Ambiental* . Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- VENTURA, Deisy ; PEROTTI, Alejandro, *El Proceso Legislativo del Mercosur* . Montevideu: Fundação Konrad-Adenauer, 2004, 115 p.
- ZORGBIBE, Charles. *Les organisations internationales* . Paris: PUF, 1986.

Artigos

- ALBUQUERQUE MELLO, Celso. "Aspectos jurídico-políticos da globalização", in *Revista Ciências Sociais* . Rio de Janeiro: Universidade Gama Filho, dez.96, p. 7-27.
- ANNAN, Kofi. "Como invejamos a Copa do Mundo", in *Folha de S. Paulo* , 9 de julho de 2006.
- AMORIM, Celso, "O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas", in *Política Externa* . São Paulo: Paz e Terra, vol. 3, n. 4, p. 3-15.
- CANÇADO TRINDADE, Antônio A. *O Estado e as relações internacionais: o domínio reservado dos Estados na prática das Nações Unidas e organizações regionais* . Brasília: UnB, 1979, pp. 1-54.

- , “Os mecanismos de tomada de decisões nos organismos internacionais na América Latina”, in *Política e Estratégia* . São Paulo, 1984, vol. II, n. 3, p. 479-498.
- , “Aspectos institucionais das relações internacionais na América Latina”, in *Política e Estratégia* . São Paulo, 1984, vol. II, n. 1, p. 28-52.
- BETTS, Richard K. “The Delusion of Impartial Intervention”, in *Foreign Affairs* . Nova Iorque: Council on Foreign Relations, Vol. 3, Nº 6, novembro-dezembro/1994, p. 20-33.
- FAISON-ROCHE, Marie-Anne. « L’Organe de règlement des différends: un juge à l’OMC », in *Alternatives Internationales* . Hors-série, n. 5, novembro 2007, p. 13-15.
- GARCIA, Eugênio. “O Brasil e a Liga das Nações”, in *Revista Brasileira de Política Internacional* , ano 37, n 1, 1994, p. 5-23.
- GELB, Leslie H. “Quelling the Teacup Wars”, in *Foreign Affairs* . Nova Iorque: Council on Foreign Relations, Vol. 3, nº 6, novembro-dezembro/1994, p. 2-5.
- HELMS, Jesse. “Os Estados Unidos e a ONU”, in *Foreign Affairs/Gazeta Mercantil* , outubro 1996, p.23-26.
- JACQUÉ, Jean-Paul. “Les organisations internationales contemporaines”, in *Colloque de Strasbourg* . Paris: Pedone, 1988.
- KOHUT, Andrew; TOTH, Robert C. “Arms and the People”, in *Foreign Affairs* . Nova Iorque: Council on Foreign Relations, Vol. 3, Nº 6, novembro-dezembro/1994, p.47-61.
- LINDGREN ALVES, José. “Abstencionismo e intervencionismo no sistema de proteção das Nações Unidas aos direitos humanos”, in *Política Externa* . São Paulo: Paz e Terra, vol. 1, n. 3, p. 97-106.
- LONG, Olivier. “La place du droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT”, in *Recueil des*

cours . Academia de Direito Internacional de Haia, IV, v. 182, 1983.

MOREILLON, Jacques. “Le CICR face à l’avenir ou les cinq grands défis de l’an 2000 pour un organisme plus que centenaire”, in *L’ordre international vu de Genève*. Genebra: IUHEI, 1982, p. 47-62.

MUÑOZ, Heraldo. “A ação coletiva pelo direito à democracia nas Américas”, in *Política Externa* . São Paulo: Paz e Terra, vol. 3, n. 4, p. 16-35.

NOGUEIRA BATISTA, Paulo. “Modernização e democratização da negociação internacional”, in *Política Externa* . São Paulo: Paz e Terra, vol. 2, n. 1, p. 47-59.

SERRANO, Rosalia A. “A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA): um desafio permanente”, in *Diplomacia, Estratégia e Política (DEP)* . n. 4, abril-junho 2006, p. 86-100.

SEITENFUS, Ricardo. “Ingerência: direito ou dever?”, in *América Latina: cidadania, desenvolvimento e Estado* . Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 11-35.

—, “O processo de tomada de decisões na Organização dos Estados Americanos: o aspecto formal”, in *Revista* . Porto Alegre: IFCH/UFRGS, v. 13, 1985, p.271-281.

—, “O direito da força”, in *Estudos Avançados* . São Paulo: IEA/USP, abril de 1991, p. 28-32.

—, “Um MERCOSUL para poucos: considerações sobre o desperdício de uma grande ideia”, in *São Paulo em Perspectiva* . São Paulo: Fundação SEADE, jan./mar. 95, p. 41-46.

—, “O fim da Guerra Fria, o projeto de reforma da ONU e o Brasil”, in *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 25/2/1992, p. 5.

—, “Considerações sobre o MERCOSUL”, in *Estudos Avançados* , São Paulo, IEA/USP, vol. 6 (16), p. 117-131.

SMITH, Tony. “In defense of intervention”, in *Foreign Affairs* . Nova Iorque: Council on Foreign Relations, Vol. 3, nº 6, novembro-dezembro/1994, p.34-46.

SOARES, Guido. “A compatibilização da ALADI e do MERCOSUL com o GATT”, in *MERCOSUL: blocos internacionais* . São Paulo: Fundação Seade, vol. 9, n. 1, 1995, p.80-92.

—, “Direito supranacional nas Comunidades Europeias e na América Latina: o caso da ALALC/ALADI e o Mercado Comum Brasil-Argentina”, in *Revista dos Tribunais* . São Paulo, v. 668, 1991.

VALLE, Valéria Marina, “A reforma do Conselho de Segurança da ONU: uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões”, in *Cadernos Adenauer* . São Paulo, ano VI, nº 01, 2005, p. 95-125.

[1] _Convém anotar que a denominação de *sociedade internacional* não reflete com exatidão o que pretendemos descrever. Trata-se do *meio internacional* ou *sistema internacional* . Todavia, optando por outra designação, utilizada com freqüência pela literatura, qual seja a expressão *comunidade internacional* , estaríamos nos distanciando mais ainda das características objetivas que marcam as relações internacionais. Com efeito, a expressão *comunidade* implica a existência de uma *comunhão de interesses* e a vontade de viver de forma congada. Ora, as relações internacionais demonstram que o congado não consiste no maior de seus traços. Portanto, adotamos a expressão *sociedade internacional* no seu sentido sociológico, a demonstrar a existência de um mínimo de vontade de convivência.

[2] _O artigo 20 do Pacto da Liga das Nações “revoga todas as obrigações ou acordos entre si, incompatíveis com os seus termos, e [os Estado signatários] se comprometem, solenemente, a não contrair, no futuro, outros, semelhantes”. Além disso, “se, antes de sua entrada na Sociedade, algum Membro tiver assumido obrigações incompatíveis com os termos do Pacto, esse deverá adotar medidas imediatas para se desligar de tais obrigações”. O artigo 52 da Carta das Nações Unidas, mesmo reconhecendo que “nada na presente Carta impede a existência de acordos ou entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional”, enfatiza que tal liberalidade pressupõe que “tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas”. O artigo 136 da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) reconhece a primazia da organização universal ao definir que “nenhuma das estipulações desta Carta se interpretará no sentido de prejudicar os direitos e obrigações dos Estados Membros, de acordo com a Carta das Nações Unidas”.

[3] _“A organização internacional tende a corrigir o caráter facultativo dos procedimentos políticos e jurisdicionais, colocando a sua disposição instâncias pré-instituídas”, in DUPUY, R.-J. *Le droit international* , Paris, PUF, 1993, p. 115.

[4] _Em razão das características de seus sócios, as organizações internacionais são interestatais, pois a responsabilidade dos Estados encontra-se comprometida. Neste sentido, o caráter intergovernamental das organizações internacionais decorre da exclusividade da representação e atuação do Estado em seu seio, através do governo.

[5] _Esta definição permite distinguir as organizações internacionais das *empresas transnacionais* , de caráter econômico, as quais possuem uma matriz num determinado Estado, embora exerçam atividades de produção ou serviços através de filiais localizadas em outros Estados. Portanto, devemos descartar a denominação de *empresas multinacionais*, utilizada em grande parte da literatura.

[6] _Contudo, as regras e os princípios contidos em um Tratado constitutivo de uma organização internacional com vocação universal podem adquirir, através do costume, valor para os Estados não membros. Exemplos nos são fornecidos pela declaração da República Federal Alemã de 1954, que aceita os princípios contidos na Carta da ONU, ou ainda o artigo 28 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.

[7] _REUTER, P., *Institutions internationales* , Paris, Dalloz, p. 199.

[8] _A Conferência de Viena sobre o Direito dos Tratados define de forma sucinta as organizações internacionais: “ *entende-se por Organização Internacional uma organização intergovernamental*” (art. 2º).

[9] _Há duas exceções: a primeira é a União Europeia, pois ela é dotada de órgãos que abrigam um poder *supranacional* para certos temas e assuntos. A segunda é a Organização Mundial do Comércio na medida em que os Estados-Membros são conduzidos compulsoriamente a um tribunal constituído previamente para a solução de controvérsias. Isso permite afirmar que a partir de suas existências, estas duas OI conquistaram autonomia que lhes confere uma plena capacidade jurídica constituindo-se em sujeitos imediato ou primário da ordem jurídica internacional.

[10] _Cabe ressaltar a pioneira publicação de Antônio Augusto Cançado Trindade sobre o *Direito das Organizações Internacionais* , Brasília, Escopo, 1990, 521 p. e a publicação do Prof. Albuquerque Mello, *Direito Internacional da Integração* , Rio de Janeiro, Renovar, 1996, 357 p.

[11] De VISSCHER, Ch ., *Théories et Réalités en Droit International Public* , Paris, 1953, p. 19.

[12] Na história do cristianismo, *pentarquia* é a expressão empregada para referir-se a um sistema eclesiástico baseado no comando de cinco patriarcas: Alexandria, Antioquia, Constantinopla, Jerusalém e Roma.

[13] Os pesquisadores brasileiros foram agraciados com a inédita e impressionante publicação, *Clássicos do IPRI* , (edição da Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, UnB e IPRI do MRE). Ela se compõe, numa primeira etapa, de 21 volumes com as obras fundamentais de autores que marcaram o pensamento sobre os assuntos internacionais. Cada texto é apresentado e comentado por um especialista brasileiro. A maioria dos autores referidos neste Manual compõe a referida Coleção.

[14] “As decisões dos órgãos do MERCOSUL serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados”, ver *MERCOSUL - acordos e protocolos na área jurídica*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1996, p. 111.

[15] Às vésperas da data em que deveria ser adotada a maioria qualificada como sistema de votação do Conselho de Ministros da Comunidade Econômica Europeia (CEE), a França recusou-se a tomar assento naquela instância, entre 30 de junho de 1965 e 30 de janeiro de 1966, quando foi assinado o Compromisso de Luxemburgo. O governo francês considerava a unanimidade como a última muralha contra uma possível “deriva supranacional”. Esta política causou a marginalização, naquele período, do Conselho de Ministros e conseguiu impor o consenso, materializando um perene direito de veto naquela instância. In ISAAC, Guy. *Droit communautaire général*, Paris, Masson, 1995, p. 18-19.

[16] COX, R., JACOBSON, H. K. e outros, *The anatomy of influence: decision-making in international organization* , New Haven, Yale University Press, 1973. Os outros autores que colaboraram na realização da pesquisa foram: Gerard e Victoria Curzon, Joseph Nye, Lawrence Scheinman, James Sewel e Susan Strange.

[17] Ibidem.

[18] Ibidem.

[19] Conforme a Convenção de Montevideú de 1933.

[20] É interessante notar que a sede europeia da ONU foi instalada na neutra Suíça, a demonstrar que uma OI pode funcionar em território de um Estado não-Membro. A Suíça somente ingressa formalmente na ONU em 2002 como 190º

Estado-Membro. Cabe ressaltar que a Suíça é o único Estado cuja adesão foi decidida após consulta à sua população através de um referendo.

[21] _O mandato consistia, segundo o tratado constitutivo da SDN, na identificação de territórios não soberanos, por razões diversas, e a designação por parte do Conselho, de um Estado como Mandatário, outorgando-lhe a condição de responsável pela administração de dito território. Uma vez criada a ONU, implantou-se um sistema internacional de tutela, no qual foram suprimidas prerrogativas importantes, o que dificultou o exercício dos referidos mandatos. Esta mudança de certa forma pavimentou o insurgente movimento pela descolonização.

[22] _A teoria das competências implícitas surge, pela primeira vez, com uma decisão da Corte Suprema dos Estados Unidos (caso *Gibbons v. Ogden* de 1824), baseada numa decisão do juiz John Marshall.

[23] _CASTAÑEDA, Jorge A., *Valor jurídico de las Resoluciones de las Naciones Unidas*, México, 1967, p. 217-224.

[24] _Consultar SEITENFUS, Ricardo, *Direito Internacional Público*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, 5ª edição, especialmente o quadro referente a uma tipologia da intervenção.

[25] _Consultar PECOURT, E., *La soberania de los Estados ante la Organización de las Naciones Unidas*, Sagitario, Barcelona, 1962, especialmente a partir da página 101.

[26] _Contudo, a Assembleia Geral das Nações Unidas tomou posição em duas oportunidades sobre a “inadmissibilidade da intervenção nos assuntos internos dos Estados”. Em 1965, a AG aprovou a Resolução 2131 e, em 1981, a Resolução 36/103 redigidas em termos similares. No entanto, a AGNU declara nos textos que tais Resoluções se submetem às disposições contidas nos Capítulos VI e VII da Carta.

[27] _Um terceiro *considerandum* da Carta, reforçando a luta pela democracia, foi aprovado em cinco de dezembro de 1985 com a seguinte redação: “Seguros de que a democracia representativa é condição indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região”.

[28] _Cf. o artigo 28 do capítulo VI.

[29] _http://www.oas.org/pt/democratic-charter/pdf/demcharter_pt.pdf

[30] _O GATT permitiu, no início da década de 1990, que os EUA usassem uma etiqueta ecológica para a identificação do atum que fosse pescado segundo as

regras definidas na lei *US Marine Mammal Protection Act* de 1972. Este precedente praticamente eliminou a importação de atum mexicano.

[31] _Também chamado *dumping social* . Considero errôneas as duas denominações, pois se trata tão-somente de questionar as condições trabalhistas em que foram produzidos tais bens. Portanto, deve-se adotar a expressão *dumping laboral* para designar esta hipotética prática desleal de comércio.

[32] _Nas concessões de créditos aos países em desenvolvimento, muitos países concessionários vinculam a utilização de tais recursos à aquisição de bens exclusivamente dos países concessionários. A concessão do crédito, portanto, consiste numa operação de venda de produtos dos países concessionários. Ao eliminar a liberdade de escolha, o chamado *crédito vinculado* obriga o concessionário a abrir mão de uma essencial prerrogativa. Nestas circunstâncias, é problemática a identificação do beneficiário da operação de crédito.

[33] _CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antonio Paulo, em seu artigo “Natureza jurídica e eficácia das Cartas de Intenções ao FMI”, *in Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ns. 75/76, julho-dezembro 1991, p. 51-72, ressalta que o comprometimento externo de natureza financeira da União exige, contrariamente ao invocado pelo Executivo, a prévia autorização do Senado. Portanto, a ausência desta caracteriza, segundo nosso entendimento, a nítida ingerência destes organismos internacionais nos assuntos internos dos Estados-Membros.

[34] _RUZIÉ, David, *Droit international public* , Dalloz, Paris, 1996, p. 148.

[35] _Marcada por um longo trâmite, a CIJ forneceu 27 pareceres consultivos entre 1948 e 2019.

[36] _A UE conta com aproximadamente trinta e cinco mil funcionários.

[37] _O artigo 1.9 do Regulamento do Pessoal das Nações Unidas prevê um juramento do novo funcionário redigido nos seguintes termos: “Eu juro solenemente exercer em total lealdade, discrição e consciência as funções que me foram confiadas na qualidade de funcionário da Organização das Nações Unidas, estando a altura destas funções e orientando minha conduta tendo em vista exclusivamente os interesses da Organização, sem solicitar nem aceitar instruções de nenhum governo ou outra autoridade externa à Organização, no que diz respeito ao cumprimento de meus deveres”.

[38] _Além destas características os funcionários internacionais são obrigados a um dever de reserva e o respeito ao segredo profissional.

[39] _Corte Internacional de Justiça, *Recueil* , 1954, Haia, p. 47.

[40] Em meados de 2003 somente 113 Estados-Membros (59% do total) haviam quitado sua cota-parte. A ONU aguardava o pagamento de US\$ 693 milhões de atrasados, sendo que US\$ 581 milhões deste total devido por três importantes Estados. No mesmo momento, o Brasil reconhecia um débito acumulado com o conjunto das organizações internacionais de aproximadamente US\$ 200 milhões. Cf. *Folha de S. Paulo*, 5 de maio de 2003.

[41] Bill Gates é o mais importante contribuinte individual às atividades das Nações Unidas.

[42] Consultar *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* (JOCE) de 28 de abril de 1970.

[43] Segundo Resolução 70/245 da AGNU. A escala de % para os Estados-Membros referentes ao triênio 2019-2021 pode ser consultada in: file:///C:/Users/User/Downloads/A_RES_73_271-FR.pdf.

[44] Para uma análise exaustiva do papel das missões permanentes, consultar a publicação da Fundação Carnegie, *Les missions auprès des organisations internationales*, Ed. Bruylant, Bruxelas 1971-1976, 4 volumes.

[45] Sobre o episódio, consultar RODRIGUES, J.H. e SEITENFUS, R., *Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro 1995, pp. 268-346.

[46] BEICHMAN, A., *The "other" State Department: the United Mission to the United Nations. Its role in making of foreign policy*, Basic Books, Nova Iorque, 1967.

[47] CEPALC - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe.

[48] No caso do MERCOSUL, esta regra não somente se aplica ao órgão de cúpula (Conselho), mas também ao Grupo, conforme o artigo 11 do Protocolo de Ouro Preto.

[49] A vitória comunista na China continental, em 1949, obrigou os nacionalistas, sob o comando de Tchang Kai-chek, a buscar refúgio no Arquipélago dos Pescadores, situado no estreito de Formosa, onde fundaram Taiwan. Em 1955, os EUA firmaram um tratado de segurança mútua com Taiwan, que conheceu um desenvolvimento econômico extraordinário. A proteção americana estendeu-se ao domínio político, pois foi Taiwan que representou o conjunto do território chinês no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Não houve, portanto, respeito ao princípio da efetividade. Em 1971 os EUA, durante o governo Richard Nixon, promoveu uma política de reaproximação com a China continental que desembocou na troca de representação chinesa junto às Nações Unidas e aos outros organismos internacionais.

[50] _Durante este período, os representantes do Estado Sul-africano, organizados conforme os princípios racistas (*apartheid*) não eram aceitos pela Assembleia Geral, pois a sua designação ignorava a existência da maioria negra, embora o governo branco fosse efetivo na África do Sul.

[51] _Embora tanto a expressão *Sociedade* quanto *Liga* seja oficial, elas carregam conotações distintas. A primeira sugere uma idéia de relacionamento harmonioso e igualitário, enquanto a segunda acentua o aspecto contratual, objetivando lutar contra alguém ou contra algo. Por outro lado, a expressão “sociedade das nações” já aparecia no preâmbulo da convenção adotada em 1907 pela segunda conferência de paz realizada em Haia. Ela traduzia, no início, uma preocupação moral na medida em que, embora inorgânica, surgia uma interdependência crescente entre os Estados. Posteriormente ela adquirirá uma conotação jurídica revelada pelas preocupações em identificar os meios pacíficos para a solução dos litígios internacionais.

[52] _O adjetivo “geral” indica a amplitude de suas competências e o adjetivo “universal” significa que todos os Estados podem dela participar.

[53] _A Primeira Guerra Mundial conhece seu epílogo no Congresso de paz ocorrido em Versalhes, arredores de Paris, em 1919.

[54] _Sir Cecil Hurst é um especialista britânico e David Hunter Miller, o encarregado norte-americano na comissão de redação do Pacto.

[55] _Significa “exigência absoluta imposta pelo mais forte, sem outra justificativa senão a força”.

[56] _O texto completo do Pacto da SDN, incluídas as várias reformas, está in SEITENFUS, R., *Legislação Internacional* , São Paulo, Ed. Manole, 2004, p. 70-79.

[57] _Além dos Estados Unidos, o Equador e o Estado de Hedjaz, localizado na península arábica, não ratificaram o Tratado.

[58] _Tendo participado da Primeira Guerra Mundial ao lado dos vencedores, o Brasil esteve presente na Conferência de Paz. Ao sancionar o Tratado de Versalhes em 11 de novembro de 1919 pelo Decreto 3.875, ratificá-lo em 10 de dezembro e depositar em Paris sua ratificação trinta dias após, o Brasil transforma-se em um dos membros originários da SDN. Inconformado com a eventualidade de não obter uma cadeira de membro permanente no Conselho, o Brasil impedirá, em março de 1926, a entrada da Alemanha na organização. A imatura decisão cria para o Brasil uma situação insustentável junto à Liga. Nestas circunstâncias, prefere abandonar a SDN. Para uma descrição detalhada sobre a reforma do Conselho de 1926 e a retirada do Brasil da organização, consultar RODRIGUES, J.H., SEITENFUS, R.A.S., *Uma História Diplomática, op. cit.* pp. 268-346.

[59] _Dirigidos por uma massiva campanha nazista, os votos recolhidos em favor da anexação do território à Alemanha somaram 477.119, contra 46.613 em favor da manutenção do *status quo* e tão-somente 2.124 em benefício da França.

[60] _Conforme o aviso consultivo de 31 de julho de 1930, referente ao tratado firmado entre a Bulgária e a Grécia de 27 de novembro de 1919.

[61] _Citado por Romain YAKEMTCHOUK, in “La protection internationale des minorités”, *Studia diplomatica*, vol. XLIX, 1996, n.2, p. 4.

[62] _Até o presente, as organizações internacionais foram incapazes de definir, objetivamente, as normas de direito com vista à construção de um sistema jurídico de proteção das minorias. Isso é compreensível, pois o próprio conceito de minoria é nebuloso e controvertido. Estas condições impõem que a proteção das minorias se faça através de acordos bilaterais e de uma política de boa vizinhança. O Estado brasileiro, durante a década de 1930, ao rechaçar a idéia de abrigar minorias, descarta a discussão sobre o tema. Getúlio Vargas impõe uma campanha nacionalista com o lema “Um povo, uma língua”. Ver SEITENFUS, Ricardo, *O Brasil vai à Guerra* . Amazon, 2020, 4ª edição, 365 p.

[63] _Thomas visita o Brasil em 1925, onde há poucas décadas foi abolida a escravatura. Segundo ele, tratar-se-ia do país sul-americano mais “atrasado do ponto de vista social e político”. In Arquivo da Liga das Nações, Fonds Martin, Conversations, segunda série, de 17 de novembro de 1925.

[64] _O México ingressa em 1931; a Turquia e o Iraque, no ano seguinte; a União Soviética, o Afeganistão e o Equador fazem-no em 1934; e finalmente o Egito, em 1937.

[65] _Einstein declarou que deveria ser inscrita, na entrada do Palácio das Nações em Genebra, a seguinte frase: “Eu apóio os fortes e reduzo os fracos ao silêncio, sem derramamento de sangue”.

[66] _Henry Stimson era então o Secretário de Estado dos EUA.

[67] _São eles: África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Bélgica, Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Canadá, Tchecoslováquia, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Egito, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Etiópia, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Honduras, Índia, Irã, Iraque, Iugoslávia, Líbano, Libéria, Luxemburgo, México, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Paraguai, Peru, Polônia, República Dominicana, Reino Unido, Síria, Turquia, Ucrânia, URSS, Uruguai e Venezuela.

[68] _A Alemanha capitulou, de maneira incondicional, a oito de maio de 1945.

[69] _Cf. GERBET, Pierre *et alii* , op. cit., p. 181 e ss.

[70] FERRAJOLI, Luigi, *A soberania no mundo contemporâneo*, São Paulo, Martins Fontes, 2002, p. 39.

[71] A Conferência de São Francisco inicia em 25 de abril e conclui seus trabalhos dia 25 de junho de 1945. Há uma obra única que deve ser consultada por todos aqueles que pretendam realizar estudos detalhados sobre o direito das Nações Unidas. Se trata do livro organizado por COT, J.-P. e PELLET, A, *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, Paris, Ed. Economica, 1991, 2ª edição, 1571 p.

[72] A Carta foi aprovada pelo Brasil pelo Decreto-Lei 7.935, de 4 de setembro de 1945, e ratificada a 12 de setembro. O depósito da ratificação brasileira data de 21 de setembro de 1945, e sua promulgação, pelo Decreto 19.841, é de 22 de outubro de 1945. A íntegra do texto, bem como suas alterações posteriores, está in SEITENFUS, R., *Textos fundamentais do Direito das Relações Internacionais*, op. cit., p. 119-138.

[73] Ressaltado pelo autor.

[74] Inicialmente, o ECOSOC era composto por dezoito membros. Uma emenda, aprovada em 17 de dezembro de 1963 e que passou a vigorar em 31 de agosto de 1965, elevou o número de membros para vinte e sete. Outra emenda ao artigo 61 da Carta adotada em 1971 dobra o número de membros do ECOSOC, passando para os atuais 54 membros. Com a ratificação dos Estados Unidos, ela entrou em vigor em 24 de setembro de 1973.

[75] Todavia, o mesmo artigo menciona uma exceção. Trata-se “de medidas contra um Estado inimigo”. Este é definido como sendo qualquer Estado que, durante a Segunda Guerra Mundial foi inimigo de qualquer signatário da Carta.

[76] A Índia é membro originário, apesar de ser, em 1945, um domínio do Reino Unido. A Rússia e a Ucrânia, integrantes da União Soviética, são consideradas membros originários, em razão do acordo político entre Roosevelt e Stalin, ocorrido na Conferência de Ialta.

[77] Durante o período 1946-1961 a União Soviética aplicou em 36 oportunidades o seu poder de veto à demanda de ingresso de novos Estados impedindo a entrada de numerosos países na ONU. Em 1955, Moscou indicava sua vontade de abandonar o veto com a permissão de ingresso de dezesseis novos membros. Tal decisão provocou uma quase revolução na AG na medida em que os Estados Unidos perdeu a capacidade de bloqueio de uma Resolução (21 votos). Por sua vez, o bloco afro-asiático pode contar com 28 votos e impedir a constituição de uma maioria de 2/3. Outros exemplos da utilização abusiva do veto: o Vietnã do Norte e o do Sul não puderam ingressar na ONU; Formosa não permitiu, entre 1955-61, a entrada da Mongólia; a China

continental usou o direito de veto para impedir a entrada do Bangladesh (julho de 1972).

[78] _A Indonésia foi o único país a retirar-se da ONU como forma de protesto à entrada da Malásia no Conselho de Segurança em 1965. Mas já no ano seguinte ela retornou à organização.

[79] _Segundo o artigo 18, § 2º, a Assembleia Geral deve tomar esta decisão com uma maioria de dois terços.

[80] _A União Soviética vetou o ingresso de Portugal em razão de sua atitude considerada de neutralidade benevolente com o Eixo durante a Segunda Guerra Mundial.

[81] _Foram os seguintes Estados: Albânia, Áustria, Bulgária, Camboja, Ceilão, Espanha, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Jordânia, Laos, Líbia, Nepal, Portugal e Romênia.

[82] _Consultar <https://www.un.org/fr/desa/about-us/organigramme>

[83] _Cf. LAVERGNE, B., *Structure et rôle de l'ONU*, Paris, 1956.

[84] _Por um acordo entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, foi decidido que a presidência da Assembleia não pode ser ocupada por um Estado-Membro permanente do Conselho.

[85] _Confere o § 1º do artigo 12 da Carta.

[86] _Foi promotor da Resolução, Dean Acheson, então Secretário de Estado dos EUA.

[87] _Tanto a China quanto a ex-Iugoslávia foram contrários à formação de grupos.

[88] _Nota-se que os redatores da Carta tiveram o cuidado de não mencionar formalmente a expressão “direito” ou “poder de veto”, comumente referido pela mídia e pelos comentaristas. O texto menciona unicamente a necessidade de ser respeitada a “regra da unanimidade” entre os membros permanentes. A não obtenção da unanimidade equivale, na prática, ao uso do poder de veto.

[89] _A utilização do poder de veto indicada (214 vezes) é superior ao número de Resoluções não adotadas, pois o veto foi utilizado por mais de um Estado na decisão sobre o mesmo litígio.

[90] _<https://research.un.org/fr/docs/sc/quick>

[91] _*Kelsen et la sécurité collective*, Paris, LGDJ, 1995, 121 p., especialmente as páginas. 57-78.

[92] _RICE, Susan. *Facing 21st Century Threats: Why America Needs the UN*, World Affairs Council of Oregon, Portland: 11/02/ 2011.

[93] Houve uma única exceção. Surgiram em 1948, após a guerra civil, a Coreia do Sul e a do Norte. A linha divisória foi estabelecida no 38º paralelo. Em junho de 1950, tropas da Coreia do Norte, auxiliadas pela URSS e beneficiando-se do apoio do vitorioso Partido Comunista Chinês, que havia conquistado a China em outubro do ano anterior, invadiram a Coreia do Sul. Os Estados Unidos aproveitam a ausência do delegado da URSS (à época a China era representada por Taiwan), aprovam a Resolução 83 no Conselho de Segurança “recomendando aos Estados Membros de fornecer toda a ajuda necessária à República da Coreia para repelir os agressores”. De fato, a bandeira da ONU esteve à frente dos combatentes, mas os soldados eram, essencialmente, norte-americanos. A independência da Coreia do Sul foi mantida com a assinatura do Armistício de Pan Mun Jon (1953).

[94] GROSS, E. *As Nações Unidas: a estrutura da paz*, Rio de Janeiro, GRD, 1964, p. 65.

[95] Infelizmente esta não é a percepção dos Estados Unidos. Um dos representantes da administração George W. Bush na ONU, John Bolton traduziu de forma crua a posição histórica de Washington com relação a ONU ao declarar que “não faria a menor diferença se a ONU perdesse dez andares”, pois a organização constitui simplesmente uma “parte importante de nossa diplomacia” e não, como estipula a Carta, a garantia para a manutenção da paz e segurança internacionais.

[96] Cf. SEITENFUS, R., *Textos fundamentais do Direito das Relações Internacionais*, op. cit. pp. 129-130.

[97] O artigo 100 da Carta é bastante explícito: “no desempenho de seus deveres, o Secretário-Geral e o pessoal do Secretariado não solicitarão nem receberão instruções de qualquer Governo ou de qualquer autoridade estranha à Organização. Abster-se-ão de qualquer ação que seja incompatível com a sua posição de funcionários internacionais responsáveis somente perante a Organização. Cada Membro das Nações Unidas se compromete a respeitar o caráter exclusivamente internacional das atribuições do Secretário-Geral e do pessoal do Secretariado, e não procurará exercer qualquer influência sobre eles, no desempenho de suas funções”.

[98] Citado por COLLIARD, Claude-Albert, *Institutions des relations internationales*, Paris, Dalloz, 1974, p. 386.

[99] *Ibidem*, p. 387.

[100] GERBET, P. e outros, *Société des Nations et Organisation des Nations-Unies*, op. cit., p. 208.

[101] O texto integral do Estatuto da CIJ está in, SEITENFUS, Ricardo. *Textos Fundamentais do Direito das Relações Internacionais*. op. cit., p. 139-150.

[102] _Exceto quando emite pareceres consultivos (arts. 65 a 68), que podem ser solicitados por organizações internacionais.

[103] _Cf. “La Cour internationale de justice entre politique et droit”, in *Le Monde Diplomatique*, Paris, novembro de 1996, p. 10-11.

[104] _Com sua reeleição em 2017 para um período suplementar de nove anos, o juiz brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade – redator do Prefácio deste *Manual* – integra a atual composição da Corte. Além do Brasil, ela contempla os seguintes países: Japão, Eslováquia, Serra Leoa, Jordânia, Alemanha, França, México, Marrocos, Rússia, Somália, China, Estados Unidos e Reino Unido.

[105] _Não estão contabilizados os feridos ou aqueles que padeceram de distúrbios psicológicos ao retornar de uma missão de paz, caso de muitos Capacetes Azuis brasileiros que serviram em 1956 na zona do Canal de Suez.

[106] _Ordem do significado das siglas: Organismo encarregado de observar a trégua na Palestina; Grupo de Observadores militares na Índia e no Paquistão; Força encarregada da manutenção da paz no Chipre; Força encarregada de observar a desmilitarização na fronteira Israel-Síria; Força Interina no Líbano; Missão para a organização de um referendo no Saara Ocidental; Missão Administrativa interina no Kosovo; Operação Híbrida em Darfur; Missão para a estabilização na República Democrática do Congo (RDC); Força Interina de Segurança para Abyei; Missão República do Sudão do Sul; Missão Multidimensional integrada para a estabilização do Mali; Missão Multidimensional integrada para a estabilização na República Centro Africana (RCA). Fonte: Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas .

[107] _Entre os princípios que regem a atuação brasileira no sistema internacional, segundo a Constituição Federal de 1988, estão «a defesa da paz, a solução pacífica de conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da Humanidade» (artigo 4º).

[108] _Instruções do Ministério das Relações Exteriores do Brasil ao Capitão-de-Fragata Alberto de Lemos Bastos, da Marinha, indicado pelo Brasil para integrar a Comissão Administrativa de Letícia. Cf. MELLO FRANCO, A. de. *Um Estadista da República* . Rio de Janeiro: José Olympio, p. 1463. Durante longo período o princípio da neutralidade constituiu elemento incontornável da mediação. O interveniente externo somente poderia desempenhar seu papel caso demonstrasse isenção. Os Estados ainda possuíam o direito à guerra. A evolução recente do sistema multilateral de manutenção da paz e da segurança internacionais acena com a possibilidade da proibição da guerra como atributo do Estado e o fortalecimento de mecanismos de *imposição da paz* .

[109] _Fontes: MRE e FONTOURA, P. R. C. T. da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas* , Brasília, Editora Fundação Alexandre de

Gusmão (FUNAG), 1999, p. 201.

[110] Cf. MARTINS FILHO, E. R. “O processo de paz em Angola e a participação brasileira”, in AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (org.). *Brasil em Missões de Paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005, p. 120.

[111] Consultar SEITENFUS, Ricardo, *Haiti dilemas e fracassos internacionais*,

Amazon, 2020, 473 p. e do mesmo autor *A ONU e a epidemia de cólera no Haiti*, Editorial Alameda, São Paulo, 2019, 212 p. Ambos foram publicados também em inglês, francês e espanhol.

[112] O texto do Tratado de Westfália encontra-se em SEITENFUS, Ricardo. (Org.), *Legislação Internacional*, São Paulo, Editora Manole, 2008, 2ª edição.

[113] Com exceção da União Europeia e da Organização Mundial do Comércio, o caráter intergovernamental continua sendo a marca registrada das Organizações Internacionais.

[114] O CS sofre atualmente justas críticas da maioria dos especialistas. A proposta de reforma das Nações Unidas, apresentada por Kofi Annan, parecia refletir a vontade de mudança do sistema. Infelizmente este não foi alterado. Contudo o modelo de tomada de decisões adotado em 1945 deve ser inserido no contexto do imediato pós-guerra e, sobretudo, ser percebido como uma espécie de seguro mútuo que os vencedores da guerra firmam entre si. Tal sistema conseguiu evitar que um Estado membro permanente se beneficiasse do beneplácito do CS para opor-se diretamente, através das armas, a outro Estado membro permanente.

[115] Emmanuel Kant. *Doutrina do direito*. São Paulo: Ícone, 1993, pp. 201-202.

[116] O Projeto de Reforma pode ser consultado no sítio das Nações Unidas (<http://www.un.org>).

[117] Os estudiosos das organizações internacionais dividem-se quanto ao número de instituições especializadas. Levando em consideração uma leitura restritiva do direito das Nações Unidas, podemos identificar, no mínimo, catorze instituições. Todavia, a nossa percepção é mais abrangente, pois inclui a Agência Internacional para a Energia Atômica e a Organização Mundial do Turismo.

[118] As organizações especializadas não devem, igualmente, ser assimiladas aos *órgãos autônomos* criados, a partir de 1964, pela Assembleia Geral, com o objetivo de prestar uma colaboração às Nações Unidas.

[119] _Transcrito de GHEBALI, Victor-Yves, *La crise du système des Nations Unies* , Paris, La Documentation française, 1988, p. 3 7 .

[120] _A ajuda financeira tem como objetivo o financiamento de projetos que possuam um retorno de médio ou longo prazo. O auxílio monetário é de curto prazo e visa a resolver questões da balança de pagamento ou de reservas em divisas dos países tomadores. **O Brasil detém 2,21 % das ações do BIRD.**

[121] _A AID propõe empréstimos exclusivamente aos países mais pobres. Atualmente, 79 países estão em condições de receber empréstimos sem juros. A renda *per capita* anual de seus habitantes não ultrapassa US\$ 905. A população destes países abrange cerca de 3,2 bilhões de pessoas. A CFI trabalha unicamente com projetos de imediato retorno e alta rentabilidade.

[122] _O Estatuto original do FMI encontra-se, em sua versão em português, in SEITENFUS, Ricardo (Org.), *Legislação Internacional* , São Paulo, Editora Manole, 2008, 2ª edição.

[123] _Cf. Clark, “Should the IMF become more adaptive?” *IMF Working paper* , nº 96, 02/1996, p. 3.

[124] _Todos os Estados-Membros do FMI devem dispor de um Banco Central ou equivalente. O Brasil firmou um acordo com os Estados Unidos, em março de 1939, quando da Missão Oswaldo Aranha a Washington, através do qual recebeu um empréstimo de 50 milhões de dólares americanos para constituir um fundo de reserva indispensável para a criação do nosso Banco Central.

[125] _Compõe o Anexo desta obra um quadro detalhado com a listagem dos Estados-Membros atuais do FMI e suas respectivas cotas-partes (em milhões de DES e o percentual) bem como os votos e percentuais correspondentes.

[126] _Os Estados Unidos detinham 36,2% de cotas partes e 31,9% de voto, enquanto a Libéria possuía 0,006 de cotas partes e 0,3% de voto. A aplicação das regras beneficia, portanto, os pequenos Estados.

[127] _<https://www.imf.org/external/np/obp/esl/orgchts.htm>

[128] _SOREL, Jean-Marc, “La puissance normative des mesures de suivi au sein du FMI et de la Banque Mondiale”, in RUIZ FABRI, H. e alii, *L'Effectivité des Organisations Internationales* , Paris, Pedone, 2000, p. 203.

[129] _Esta situação permite escapar dos constrangimentos de um tratado: os acordos não são registrados no Secretariado das Nações Unidas (conforme o art. 102 da Carta) e não se submetem aos procedimentos constitucionais do Estado. Este não compromete sua responsabilidade internacional caso ele não venha a respeitar o acordado. O mesmo é válido para o FMI.

[130] _Consultar a indispensável leitura para uma iniciação sobre o Fundo, in LENAIN, Patrick, *Fundo Monetário Internacional (FMI)* , São Paulo, Editora Manole, 2004, 137 p.

[131] _AITH, Márcio, “Hábito de ir ao FMI danifica política econômica, diz FMI”, in *Folha de S. Paulo* , 26 de setembro de 2002. A lista de países que usaram recursos do Fundo por períodos excessivos é encabeçada pela Argentina e Filipinas: 75% do tempo nas seis últimas décadas foram controladas pelo FMI.

[132] _Conforme LENAIN, Patrick, op. cit., p. 127.

[133] _A proteção de domínio *pontocom* na Internet transformou-se numa das maiores atividades da OMPI. Assim, por exemplo, em 2000 a Rede Globo conseguiu recuperar seu registro *redeglobo.com* , que estava registrado por cidadão domiciliado na Turquia. O processo de disputa em sua totalidade foi conduzido pela Internet, e um árbitro, de nacionalidade argentina, designado pela OMPI, deu ganho de causa à Rede Globo.

[134] _Entrou em vigor em 1977 um *Fundo Internacional para o desenvolvimento agrícola*, com o objetivo de reunir recursos para incrementar a agricultura nos países em via de desenvolvimento.

[135] _Apesar de ser acusada de práticas pouco transparentes, a mais completa fonte de informações sobre o GATT/OMC é a própria página da Organização, disponível em inglês, francês e espanhol no sítio: www.unicc.org/wto . Além dela, a leitura do documento *Understanding the WTO* é claro e de leitura instrutiva, proporcionando uma visão abrangente da história do GATT e do funcionamento da OMC.

[136] _São considerados integrantes da organização os Estados que firmaram o Acordo Geral. Além destes, territórios, como, por exemplo, Hong-Kong, também integra o GATT.

[137] _A primeira parte desse Quadro apresenta o processo normal com duração de no máximo nove meses. A segunda refere-se à possibilidade de apelação (máxim três meses suplementares). A terceira É a execução plena da sentença.

[138] _Trata-se de prazo máximo. As Partes podem, em comum acordo, restringi-los, jamais dilatá-los .

[139] _Consultar a publicação da OIT, *Convenios y recomendaciones internacionales del trabajo (1919-1984)*, Genebra, OIT, 1985, 1766 p.

[140] _Arquivo da Liga das Nações, citado por RODRIGUES, J.H. e SEITENFUS, R., *Uma história diplomática do Brasil*, op. cit., p. 293.

[141] _Sigla que se origina na denominação francesa (*Bureau International du Travail*).

[142] _As regras contidas na Convenção nº 87 são dirigidas às relações entre o Estado e as representações sindicais. Elas interditam a ingerência e o controle daquele sobre as atividades sindicais.

[143] _COLLIARD, C. A., *Institutions des relations internationales*, op. cit. p. 579.

[144] _Esta organização é mais conhecida pela sigla IMO derivada do inglês *International Maritime Organization* .

[145] _Sobre a OMI pode ser consultada a publicação do diplomata Luiz Henrique Pereira da Fonseca, *Organização Marítima Internacional (IMO): visão política de um organismo especializado das Nações Unidas* , Brasília, IPRI, 1989, 201 p. Trata-se de uma das raras publicações em português sobre uma organização internacional. Ela foi escrita para o Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco.

[146] _A organização também atualizou o compêndio climático mundial (Atlas) que datava de 1898.

[147] _A bomba atômica em mãos irresponsáveis é o pior dos pesadelos. Um conjunto de especialistas consultados pelo Instituto de Controle Nuclear de Washington chegou à conclusão de que pessoas sem conhecimento técnico poderiam, num prazo de um ano, fabricar uma bomba caso dispusessem de quantidade suficiente de urânio 235 ou de plutônio 239. A maior dificuldade consiste na aquisição de matéria físsil em quantidade suficiente.

[148] _Ademais da ameaça química, existe igualmente a bacteriológica com a possibilidade de utilização do vírus da varíola (além de contagiosa, 30% de vítimas fatais) e do Antrax pulmonar (90% de vítimas fatais).

[149] _A moção apresentada pelos Estados Unidos recolheu 48 votos favoráveis; 43 países abstiveram-se; dois não participaram da votação e somente 7 votaram contra. A crise na OPAQ desembocou numa crise dentro do governo brasileiro, pois o Embaixador Bustani denunciou a falta de apoio governamental à sua permanência no cargo. Foram particularmente visados, o Presidente Fernando Henrique Cardoso e seu Chanceler, Professor Celso Lafer.

[150] _Resoluções 660, 661, 662, 664, 665, 666, 667, 669, 670, 674 e 677, todas elas de 1990.

[151] _Segundo o Artigo 53 da Carta das Nações Unidas, as organizações regionais não podem agir nesta seara ausente autorização explícita do CSNU.

[152] _Em reunião de cinco de outubro de 2020, a convite da Rússia, o CSNU recoloca José Bustani no centro das atenções. No âmbito dos debates sobre a crise síria, ele deporia sobre sua experiência na OPAQ. Percebendo ser uma jogada política russa, foi solicitada uma votação. Por seis votos a três o procedimento foi rejeitado. Então o representante de Moscou, naquele mês exercendo a função de Presidente do Conselho, sob os protestos de Londres, Paris e Washington, tomou a inédita iniciativa de ler na íntegra o depoimento de Bustani, violando o regulamento interno do CSNU. Foi a primeira vez que o Conselho se pronunciou sobre a tomada de palavra de um orador convidado. Ver <https://www.un.org/press/fr/2020/cs14318.doc.htm>

[153] _<https://www.unwto.org/fr/news/limpact-de-la-covid-19-sur-le-tourisme-mondial-apparait-dans-toute-son-ampleur-alors-que-lomt-chiffre-le-cout-du-blocage>

[154] _<http://icdo.org/fr/>

[155] _Em discurso proferido a dois de dezembro de 1823, perante o Congresso, o Presidente Monroe declara que os Estados Unidos não aceitam “nenhuma intervenção da Europa nos Estados latino-americanos que se declararam independentes.” Tal intervenção seria considerada como uma manifestação contra os Estados Unidos. Por outro lado, Monroe se opõe a restaurações monárquicas na América Latina. Mais adiante, os Estados Unidos complementam a *Doutrina Monroe* com a afirmação que, em contrapartida, eles não pretendem intrometer-se nos assuntos europeus.

[156] _Foi o Presidente Jefferson, no início do Século XIX, que constatou que o destino evidente dos Estados Unidos é de estender-se ao conjunto do continente. A posse de todo o continente americano é, segundo ele, a “ordem natural das coisas e o curso manifesto dos acontecimentos”. Nasce assim a doutrina imperialista do *Destino Manifesto* .

[157] _Inter-American Institute of International Legal Studies (IAIILS), *The Inter-American System* , Washington, 1968, p. 27.

[158] _Consultar o, embora reduzido, esclarecedor livro de ARRIGHI, Jean Michel. *Organização dos Estados Americanos (OEA)* . São Paulo: Manole, 2004, 182 p. Se trata de uma das raras obras sobre o tema publicada no Brasil.

[159] _O ato constitutivo da Organização dos Estados Americanos em sua atual versão encontra-se in SEITENFUS, R. *Textos Fundamentais*, op. cit., p. 26-50.

[160] _O organograma atualizado da OEA está in: <http://www.oas.org/legal/spanish/organigramas.htm>

[161] _Em 1962, três anos após a Revolução, Cuba foi suspensa da organização. Segundo a OEA, o alinhamento da ilha castrista à China e à URSS era incompatível com o princípio de segurança coletiva nas Américas. Esta bizarra e

inédita suspensão de um Estado-Membro de uma organização internacional procede a uma distinção entre Estado e Governo. Aquele integra a OI ao passo que este é suspenso. A suspensão foi suspensa em três de junho de 2009. Todavia o governo de Havana fez ouvidos moucos e declinou de sua participação. Esta somente viria ocorrer em duas hipóteses: o fim do embargo imposto por Washington em 1962 ou a mudança de regime político na ilha. Nenhuma delas está na ordem do dia.

[162] _Consultar a tabela das cota-partes dos Estados no anexo da Resolução 1103 (2018) do Conselho Permanente da OEA.

http://www.oas.org/pt/council/CP/documentation/res_decs/

[163] _A íntegra do texto encontra-se em SEITENFUS, R. *Textos ... op. cit.* , p. 21-26.

[164] _ROUQUIÉ, Alain. *Amérique latine: introduction à l'Extrême-Occident* . Paris: Seuil, 1998, p. 439.

[165] _A *Missão Civil Internacional no Haiti* foi a única organizada conjuntamente pela ONU/OEA.

[166] _Ricardo SEITENFUS, *Haiti: a soberania dos ditadores* , Editora Sólivros, Porto Alegre, 1994.

[167] _Minhas relações com José Miguel Insulza Salinas sempre foram excelentes e de mútuo respeito. Membro do Partido Socialista chileno, Professor universitário, obrigado a exilar-se no México em 1973, ele me parecia talhado para o complexo e delicado cargo. Ainda que por vezes ele irritava-se bruscamente – no Chile seus adversários políticos o alcunharam de *Panzer* – suas posições políticas, sua viva inteligência e seu sentido de humor faziam com que eu me identificasse com ele e m muitas situações. Soube por terceiros que ele me considerava alguém “com muita personalidade”. Não sei se deveria interpretar como um elogio ou como sutil crítica. Em razão de notáveis diferenças políticas e pessoais, as relações com Albert Ramdin sempre foram tensionadas, de escasso respeito e de crises permanentes.

[168] _Consultar SEITENFUS, Ricardo, *A ONU e a epidemia de cólera no Haiti* i, Editorial Alameda, São Paulo, 2019, 212 p. Há versões em inglês, francês e espanhol.

[169] _Declarações transmitidas pela Agência France-Presse (AFP) 28 de novembro de 2010 e https://www.dissentmagazine.org/online_articles/haitis-doctored-elections-seen-from-the-inside-an-interview-with-ricardo-seitenfus

[170] _“OEA vê risco de mais instabilidade no Haiti”, in *Folha de S. Paulo* , 13 de janeiro de 2011.

[171] _“Insulza aclara polémica salida de jefe de la OEA en Haití” in *El Mercurio* , Santiago, 26 de dezembro de 2010.

[172] _____ <http://www.granma.cu/reflexiones-fidel/2010-12-27/la-batalla-contra-el-colera>

[173] _____ <https://lenouvelliste.com/article/89855/ricardo-seitenfus-decore-par-rene-preval>_. O Presidente Préval cumpriu integralmente o mandato para o qual havia sido eleito e transferiu o poder ao Presidente eleito Michel Martelly. René Préval faleceu no Haiti em três de março de 2017 de causas naturais.

[174] _Seria pertinente considerar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) como uma segunda organização internacional de alcance continental no Novo Mundo? Certamente a proposta de constituição de uma zona de livre comércio “do Alaska à Terra do Fogo” (com exceção de Cuba) concede ao projeto uma dimensão continental. Todavia, a ALCA não preenche os requisitos mínimos para poder ser considerada como uma organização internacional. Trata-se, antes de tudo, de um *processo de negociação* buscando a formatação de uma organização internacional de cunho comercial. Através da realização de várias conferências diplomáticas assistimos, presentemente, ao nascimento clássico de uma OI. As dificuldades em encontrar objetivos comuns entre os parceiros tende a indicar que a ALCA pode permanecer na antesala das OI e por esta razão não merece figurar neste Manual. Contrapé da ALCA, proposta por Hugo Chávez e Fidel Castro em agosto de 2003, a Alternativa Bolivariana para a América Latina e o Caribe (ALBA) apresenta debilidades estruturais como, por exemplo, o fraco número de Estados aderentes e, igualmente, não pode ser objeto de nosso interesse.

[175] _Segundo seu Balanço Oficial, em 2019 o Banco emprestou US\$ 12.961 milhões ao continente. **O Brasil detém 11,35% das ações do Banco.**

[176] _São os seguintes os países membros do SELA: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguai e Venezuela.

[177] _Sobre estas três características que tipificam a atitude dos governos Collor e Menem diante da aproximação Brasil-Argentina, vide “A concretização da ideia de um mercado comum”, in SEITENFUS, *Para uma nova política externa brasileira* , Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1994, p. 100-102. O texto do Tratado de Assunção em SEITENFUS, R. *Textos ... op. cit.* , p. 98-103.

[178] _Sobre o Protocolo de Olivos, ver DREYZIN DE KLOR, Adriana *et al.* , *Solução de Controvérsias: OMC, União Europeia e MERCOSUL* , Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung, 2004, 240 p.; DREYZIN DE KLOR, Adriana; FERNAN DEZ ARROYO, Diego (Dir.), *Solución de controversias* , Revista *Derecho del*

Comercio Internacional (DeCITA), nº 01, Buenos Aires: Zavalia, 2004. Comissão Parlamentar Conjunta e Ministério das Relações Exteriores (orgs.), *Solução de Controvérsias no MERCOSUL*, Brasília: Câmara dos Deputados, 2003, 278p.. Sobre o Protocolo de Brasília, ver BAPTISTA, Luiz Olavo, “A solução de divergências no MERCOSUL”, in *MERCOSUL seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados-membros*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1995, p. 91-115; CORRÊA, Antonio, *MERCOSUL: Soluções de Conflitos pelos Juízes Brasileiros*, Porto Alegre, Sergio Fabris, 1997, 304p.; FONSECA, J.R. Franco da, “MERCOSUL: Estrutura Institucional e Sistema de Solução de Controvérsias”, in *MERCOSUL: desafios a vencer*, São Paulo, CBRI, julho/94, p. 79-87.

[179] Segundo CACHAPUZ DE MEDEIROS, A. P., “a aprovação do Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo, não torna o tratado obrigatório, pois o Executivo tem a liberdade de ratificá-lo ou não, conforme julgar conveniente. A ratificação é ato privativo do Presidente da República, pelo qual este confirma às outras partes, em caráter definitivo, a disposição do Estado de cumprir um tratado internacional”. E ainda: “depois de ratificado devidamente, o ato internacional precisa ser promulgado pelo Presidente da República e só então se incorpora à legislação interna brasileira”, in *O poder de celebrar tratados*, Porto Alegre, Sergio Fabris, 1995, p. 468.

[180] Sobre o direito do MERCOSUL, ver dois livros de difusão gratuita: PEROTTI, Alejandro, *Habilitación constitucional para la integración comunitaria*, Tomos I y II, Fundación Konrad Adenauer/Universidad Austral, Montevideu, 2004; e Perotti, Alejandro; Ventura, Deisy, *El proceso legislativo del MERCOSUR*, Fundación Konrad Adenauer, Montevideu: 2004.

[181] Consultar Abbé de Saint-Pierre, *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa* (Prefácio de Ricardo Seitenfus), Brasília, IPRI e UnB, 2003, 694 p.

[182] A sigla EFTA provém da denominação inglesa *European Free Trade Association*.

[183] A íntegra da Constituição Europeia encontra-se em http://europa.eu.int/constitution/index_pt.htm.

[184] Há uma inovação importante na Constituição: qualquer Estado-Membro pode decidir, em conformidade com as suas regras constitucionais, retirar-se da União. As suas relações passam a ser então regidas por um acordo celebrado entre ele e a União.

[185] Embora integrante da OECE, a Suíça recusa o auxílio dos Estados Unidos.

[186] Os países-membros originários da OCDE são: Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Turquia. Segundo o artigo 13 da Convenção da OCDE a União Europeia desfruta de um estatuto particular. Os demais aderentes são: Japão (1964), Finlândia (1969), Austrália (1971), Nova Zelândia (1973), México (1994), República Tcheca (1995), Hungria (1996), Polônia (1996), Coreia do Sul (1996), Eslováquia (2000), Israel (2010), Estônia (2010), Chile (2010), Eslovênia (2010), Letônia (2016), Lituânia (2018) e Colômbia (2020). Portanto, ela conta atualmente com trinta e sete Estados-Membros.

[187] O Secretário atual (desde junho de 2006) é o mexicano Angel Gurría. Os anteriores foram: o dinamarquês T. Kristensen (1961-1969), o holandês E. Van Lenep (1969-1984), o francês J-C. Paye (1984-1996) e o canadense D. Johnston (1996-2006).

[188] Tais como os comitês do Aço, de Comércio, de Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais (CIME), de Política de Concorrência, de Agricultura, de Administração Pública (PUMA) e de Exame de Situações Econômicas e de Problemas para o Desenvolvimento. Consultar SOUZA PINTO, Denis, *OCDE: uma visão brasileira*, Brasília, Instituto Rio Branco, 2000, p. 111-124.

[189] Em 1966, a França abandonou as estruturas de cooperação militar da OTAN, embora continuasse a fazer parte da Aliança Atlântica.

[190] Para protestar contra a intervenção turca em Chipre, a Grécia retirou-se da estrutura de cooperação militar da OTAN, em condições similares à decisão francesa. Em 1980, após a mediação da Aliança Atlântica, Atenas retornou e ser integrante pleno da organização.

[191] A Islândia é representada por um civil, pois não dispõe de Forças Armadas.

[192] Nesta reunião foi decidido, igualmente, racionalizar as estruturas de comanda; reduzir as diferenças operacionais e de capacidade operacional entre as forças militares Europeias e americanas e desenvolver projetos de mísseis defensivos que poderiam unir-se ao futuro escudo espacial americano.

[193] <https://guam-organization.org/en/charter-of-organization-for-democracy-and-economic-development-guam/>

[194] Sobre as tentativas do Movimento dos Não Alinhados consultar SEITENFUS, Ricardo, *Relações Internacionais*, Editora Amazon, 2020, 3ª edição.

[195] O texto do atual tratado está in: <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/02/Traite-Revise.pdf>

[196] _Há uma longa lista de organismos de cooperação internacional com fins específicos na região; Conselho de Cooperação Árabe; Acordo de Unidade Econômica Árabe; Banco Islâmico de Desenvolvimento; Fundo Árabe para o Desenvolvimento Econômico e Social; Fundo Monetário Árabe; Corporação Inter-Árabe de Garantia dos Investimentos; Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo.

[197] _Atualmente, as organizações regionais com fins específicos na África são as seguintes: Banco Africano de Desenvolvimento; Comunidade Econômica da África Ocidental; Banco de Desenvolvimento do Oeste Africano; União Monetária do Oeste Africano; Comunidade Econômica dos Estados Centro-africanos; União Aduaneira e Econômica da África Central; Banco de Desenvolvimento dos Estados da África Central; Banco dos Estados da África Central; União Monetária da África Central; Banco de Desenvolvimento da África Oriental; Comunidade Econômica dos Países dos Grandes Lagos. Outros organismos foram criados e extintos.

[198] _O Camboja e o Laos renunciaram posteriormente a esta garantia.

[199] _Deve ser assinalada a existência de outros organismos de menor alcance e influência, tais como o Banco Asiático de Desenvolvimento, a Organização de Cooperação Econômica que reúne o Irã, o Paquistão e a Turquia, a Associação de Cooperação Regional da Ásia do Sul, a Comissão do Pacífico Sul e mais recentemente foi criado o Fórum do Pacífico Sul.

[200] <https://infobrics.org/> e <https://www.ipea.gov.br/forumbrics/pt-BR/conhecamos-brics.html>. Consultar FARIAS, Carlos Eduardo dos Santos, *BRICS: Emergência dos Arranjos Informais*, 2015, dissertação, Universidade Católica de Santos, 2015, 66 p.

[201] _Estes novos atores do sistema internacional estão identificados in SEITENFUS, Ricardo, *Relações Internacionais*. Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre, 2021, 3ª edição, pp. 114-172.

[202] _A literatura especializada é imprecisa ao identificar essas organizações. Ela simplesmente as designa como “não governamentais”. A definição aqui proposta faz uma distinção e se concentra unicamente nas instituições que possuam vínculos com o exterior tanto pela forma de financiar suas atividades quanto através dos objetivos a que se propõem. Portanto, o objeto de nosso estudo prende-se ao “alcance” ou aos laços que unem estas organizações à problemática internacional.

[203] _ O globalismo é um termo polissêmico possuindo vários significados a depender do contexto em que é utilizado. Ele refere-se a vários sistemas com alcance além do mero internacional. Recentemente a expressão foi caricaturada e se transformou em um slogan político, representando ideias opostas ao

nacionalismo e ao patriotismo. Consultar IANNI, Octávio, *A Era do Globalismo*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2004.

[204] _As dificuldades de definição das ONGAT decorrem das mesmas encontradas quando se trata de definir as ONGs. Assim, apesar de tentar auxiliar nossa compreensão sobre as ONGAT, o Banco Mundial adiciona maiores dificuldades, pois as define de oito maneiras diferentes: “1) uma organização voluntária com fins altruístas, constituída ou pelo interesse dos seus membros, considerados coletivamente, ou pelo interesse dos outros membros da sociedade; 2) uma organização de pessoas privadas, fundamentada sobre um certo número de princípios morais e sociais e que estrutura suas atividades para promover o bem-estar e a felicidade das comunidades; 3) uma organização para o desenvolvimento cultural, econômico e social que assegura o enquadramento e a socialização das populações; 4) uma organização de pessoas trabalhando de forma independente de qualquer controle externo, com objetivos precisos e cuja finalidade consiste em trazer modificações importantes em uma dada comunidade, em uma região específica ou em uma situação particular; 5) uma organização não-filiada a partidos políticos, engajada em dar continuidade à ajuda aos desfavorecidos, ao desenvolvimento e ao bem-estar das comunidades; 6) uma organização para a erradicação do mal e dos problemas da sociedade, com vistas a uma melhor qualidade de vida, em favor dos pobres, dos oprimidos e dos marginais, na cidade e no campo; 7) uma organização estabelecida para e por uma comunidade sem intervenção do governo; 8) uma organização que é flexível e democrática na sua organização e que tenta servir à população, sem fins lucrativos”.

[205] _Em 1996, o ECOSOC regulamenta a participação das ONGAT: elas podem nomear seus representantes aos debates, propor temas para a ordem do dia, participar de consultas e dos trabalhos preparatórios.

[206] _O Conselho da Europa adotou em 24 de outubro de 1985 a “Convenção Europeia sobre o reconhecimento da personalidade jurídica das organizações não governamentais” (entrada em vigor em janeiro de 1991). Nela encontramos elementos fundamentais para a identificação das ONGAT. Segundo seu artigo 1º, a Convenção é aplicável somente às instituições que possuam as seguintes características: “a) não ter fins lucrativos e ter utilidade internacional; a) ter sido criada por um ato relevante do direito interno de uma Parte; c) exercer uma atividade efetiva em ao menos dois Estados; d) ter sua sede estatutária no território de uma Parte e sua sede real no território desta Parte ou de uma outra Parte”.

[207] _Assim, por exemplo, há várias ONGAT financiadas por indústrias poluidoras e, inclusive, uma encarregada de promover o consumo de cigarros.

[208] _Em sete de abril de 2005, Annan exigiu no plenário da Comissão de Direitos Humanos “uma clara reforma da maquinaria das Nações Unidas em relação aos direitos humanos. Chegamos a um ponto, observou Annan, em que a credibilidade decrescente da Comissão representa uma sombra para a

reputação da organização como um todo”. Seu pronunciamento inspirou-se nas reiteradas críticas das ONGAT às atividades da Comissão.

[209] _Estes dispositivos não são eficazes, pois desde 1945 menos de duas dezenas de ONGAT foram desacreditadas pela ONU.

[210] http://csonet.org/content/documents/INF_List_lastest.pdf. A lista (*Roster*) é formada por organizações indicadas pelo ECOSOC seguindo recomendações do Comitê das Organizações não governamentais. Não deve haver confusão entre o número de ONGAT acreditadas junto a ONU e a quantidade de instituições que efetivamente atuam no sistema internacional. Embora de difícil avaliação, a maioria dos especialistas indica a existência de aproximadamente trinta mil ONGAT.

[211] _A OMS, a FAO, a OIT e a UNESCO constituem organizações preferenciais para a atuação das ONGAT durante os anos 1980.

[212] _Desde 1982 o Banco Mundial criou um Grupo de trabalho BIRD/ONGAT.

[213] _Em oito de dezembro de 1988 a AG da ONU adotou sem voto a resolução 43/131. Proposta pela França ela enfatiza a importância do auxílio das ONGAT para a ajuda humanitária. Contudo, ela reitera igualmente “a soberania dos Estados e seu papel primordial na operacionalização da assistência humanitária em seus respectivos territórios”. O mesmo órgão adotou, em 14 de dezembro de 1990, a resolução 45/100 onde menciona a “possibilidade de criar, temporariamente, corredores de urgência para a distribuição de ajuda médica e alimentar”. Finalmente, em 5 de abril de 1991, o CS aprovou a resolução 688 que condenava a repressão das populações civis iraquianas e insistia para que o Iraque “permitisse um acesso imediato das organizações humanitárias à todos os que necessitavam assistência”. Todavia, a resolução afirmava igualmente “o compromisso de todos os Estados-Membros de respeitar a soberania, a integridade territorial e a independência política do Iraque”.

[214] _O número de confederações nacionais de futebol associadas à FIFA alcança 211. Portanto a universalidade da FIFA é superior a da ONU que conta atualmente com 193 Estados-Membros em um total de 197 Estados por ela reconhecidos. O último Estado a ingressar na ONU foi o Sudão do Sul em 2011.

[215] _In *Folha de S. Paulo* , 09 de junho de 2006.

[216] _Estes textos encontram-se in SEITENFUS, Ricardo. (Organizador), *Legislação Internacional* , op. cit.

[217] _Consultar FAVEZ, Jean-Claude, *The Red Cross and the Holocaust* , Cambridge University Press, 1999, 388 p. e a versão original em francês: *Une Mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis* , Payot, Lausanne, 1988,429 p.

[218] https://www.lemonde.fr/international/article/2018/11/30/crise-ethique-a-la-croix-rouge-internationale_5390802_3210.html

[219] _Seu fundador faleceu em 25 de fevereiro de 2005. Ele considerava a Anistia “como uma filha dos anos 1960, uma pausa na Guerra Fria”. Em 19 de novembro de 1960, Benenson estava no metrô de Londres quando leu num jornal que dois estudantes portugueses haviam sido condenados pelo regime ditatorial de Salazar a 7 anos de prisão por terem saudado a liberdade num *toast* em um restaurante de Lisboa. Passada sua natural indignação, Benenson ingressou numa igreja em Trafalgar Square, acendeu uma vela e encontrou a solução: ele obterá a libertação dos dois jovens bombardeando os governos através de cartas de protesto enviadas por cidadãos do mundo inteiro que adotarão estes “prisioneiros de consciência”. Assim nasceu a Anistia Internacional que conta hoje com mais de 1,8 milhões de aderentes.

[220] _*Prensa Latina* , 26 de abril de 2013.

[221] _*Ibidem*.

[222] _ Conhecida como *Terceira Internacional* (1919-1943) foi uma organização internacional fundada por Lênin e pelo Partido Comunista da União Soviética (PCUS) em março de 1919, congregando partidos comunistas de diferentes países.

[223] _*O Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe* , conhecido como *Grupo do Rio* , conta naquele momento com a participação de dezoito Estados latino-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela). Nele ingressarão posteriormente Cuba, Guiana Haiti, Jamaica e Suriname. Os três primeiros em 2008 e os dois últimos no ano seguinte.

[224] _Em 1994, quando dos debates sobre a *intervenção consentida* dos Estados Unidos no Haiti para repor no poder a Aristide, o Brasil se absteve. Naquela oportunidade Celso Amorim, defensor intransigente da não intervenção, ocupava o Itamaraty.

[225] _Note-se que esta tomada de posição radical antecede de poucos dias os ataques contra a oposição de 17 de dezembro daquele ano. Estas agressões resultaram em irreparável dano à respeitabilidade de Aristide e o afastaram definitivamente dos movimentos e partidos de esquerda latino-americana, que haviam alcançado o poder em vários países.

[226] _Este e vários outros episódios estão em meu livro *Haiti: dilemas e fracassos internacionais* , Editora Amazon, 2020, 340 p. Pela mesma editora e também em formato Kindle encontram-se versões em espanhol, francês e inglês.

[227] _

[228] _