

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito**

**Beatriz Parreiral Xavier**

**A TENSÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA NO CENÁRIO INTERNACIONAL:  
UMA ANÁLISE CRÍTICA E ESTRUTURAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA  
DAS NAÇÕES UNIDAS NA ATUALIDADE**

**Belo Horizonte**  
**2007**

**Beatriz Parreiral Xavier**

**A TENSÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA NO CENÁRIO INTERNACIONAL:  
UMA ANÁLISE CRÍTICA E ESTRUTURAL DO CONSELHO DE SEGURANÇA  
DAS NAÇÕES UNIDAS NA ATUALIDADE**

Dissertação apresentada ao programa de  
Pós-Graduação em Direito da  
Pontifícia Universidade Católica de Minas  
Gerais, como requisito parcial para obtenção do  
título de Mestre em Direito Internacional Público  
e Comunitário

Orientador: Prof. Carlos Augusto Canedo

**BELO HORIZONTE**

**2007**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

X3t

Xavier, Beatriz Parreiral

A tensão entre direito e política no cenário internacional: uma análise crítica e estrutural do conselho de segurança das Nações Unidas na atualidade /

Beatriz Parreiral Xavier. Belo Horizonte, 2007.

152f.

Orientador: Carlos Augusto Canedo

Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Nações Unidas. Conselho de Segurança. 2. Segurança internacional. I.  
Canedo, Carlos Augusto. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 341.1.043

Beatriz Parreiral Xavier

**A TENSÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA NO CENÁRIO INTERNACIONAL:  
uma análise crítica e estrutural do Conselho de Segurança das Nações Unidas.**

Dissertação apresentada ao programa de  
Pós-Graduação em Direito da  
Pontifícia Universidade Católica de Minas  
Gerais, como requisito parcial para obtenção do  
título de Mestre em Direito Internacional Público  
e Comunitário

Orientador: Prof. Carlos Augusto Canedo

---

Carlos Augusto Canedo (orientador)

---

Bruno Wanderley Jr. – PUC Minas

---

Aloisio Gonzaga de Andrade Araújo - UFMG

*Aos meus filhos Gustavo e Elis.  
Ao amigo Flávio Miana.  
A Eduardo Righi.*

## AGRADECIMENTOS

Muitas foram as pessoas que colaboraram par a elaboração e conclusão dest dissertação. Dentre elas, agradeç sobremaneira ao professor Canedo pelo incentivo, dedicação, disponibilidade e competencia. Tive a oportunidade e o prazer de tê-lo como mestre em diversas oportunidades: no curso de Relações Internacionais da PUC Minas, foi através dele o meu primeiro contato com a Disciplina Direito internacional Público; em seguida me surpreendi positivamente com a profundidade de seu conhecimento em Teoria das Relações internacionais, já no mestrado em Direito; e por fim fui novamente sua aluna em Direito Penal no curso de Direito da UFMG. Agora, como sua orientanda e iniciando a carreira docente, é nele que busco inspiração e exemplo para mina atuação profissional. Registro o prazer imenso que é ter um mestre como ele, sempre aberto e disposto a contribuir com a construção de conhecimento em distintas áreas; tanto compartilhando sua extensa bagagem acadêmica e valiosa experiência profissional, disponibilizando preciosa bibliografia com a maior disposição e boa vontade possíveis, quanto pela animação em discutir todos os temas pertinentes à tensão entre direito e política que permeia nossa atual realidade internacional. Sempre de forma aberta, livre de preconceitos, formalismos excessivos e mesquinha acadêmica. Fica aqui registrado, portanto, o reconhecimento e a imensa gratidão pela sua contribuição ao Direito Internacional e à minha caminhada profissional e pessoal.

Agradeço de forma especial aos professores: Dr. Márcio Paiva, pela fantástica inserção nos meandros interessantíssimos da filosofia do Direito, especialmente no universo kantiano, e pela força em momentos delicados dessa trajetória; Dr. Marcelo Metzker, pela primeira oportunidade de docência na área do Direito, por acreditar na minha capacidade e viabilizar, desta forma, a permanência neste programa de pós-graduação; Dr. Leonardo Nemer, pelo incrível dinamismo e contribuição para a difusão do Direito Internacional em Minas Gerais e para a elaboração deste trabalho, além da disponibilização da biblioteca do Centro de Direito Internacional, e Bruno Wanderley, pelo primeiro e decisivo incentivo.

Aos amigos e companhias constantes, os mestres Alexandre Lopes e Leonardo Nader, pelo apoio inestimável, manifestado através de muito trabalho, debates, discussões e diversão. Obrigada pelas longas horas ao telefone, pela resolução de dúvidas no meio da madrugada, pelos palpites, pelas barras que seguraram por mim, pelo carinho e apoio diários e, especialmente, pelo engajamento da difusão dos conflitos internacionais, dos direitos humanos e do direito internacional público pelo interior de Minas Gerais. Nada melhor do que compartilhar valores e atitudes com pessoas tão qualificadas intelectualmente quanto estes dois amigos.

Daniel Queiroga, Maria, Vitor Xavier, Aziz Saliba, Kiwongi Sebastião (o Kinga), Carla Volpini, Renata Mantovani, Leandro Rangel, Davi, Ricardo Guerra, Mônica Sette Lopes, Leonardo Militão, Carine, Sheila Selim, Clélia Soares, Enrique Natalino, Pedro Delgado e Rangel: obrigada por tudo. Cada um de vocês participou deste trabalho de forma diferente e decisiva.

A Eduardo Righi, Duds querido, pelo turbilhão diário de emoções e poesia: que seria deste trabalho sem uma pitada de lirismo e loucura em minha vida? Fica aqui meu muito obrigada a este louco pesquisador da bioinformática.

Agradeço também a Elísio Jr., pela paciência e suporte constantes, sem os quais eu jamais teria passado do primeiro semestre deste programa de pós-graduação. E ao amigo Flávio Miana, que do Canadá se dispôs a viabilizar a minha permanência no mesmo, quando tudo parecia perdido, minha imensa gratidão e carinho, mesmo a milhares de quilômetros de distância.

Ao Bernardo, pelo incentivo ao ingresso no mestrado, dedicação constante e apoio incondicional.. Sua presença em minha vida foi indispensável para a realização desse sonho. Obrigada.

A minha avó Lourdes pelo interesse nas questões internacionais e filosóficas, incentivo, apoio e exemplo inspirador de mulher culta, inteligente, educada e realizadora.

A meu avô Joaquim pelo apoio espiritual, a “vó” Tide pelo carinho imenso e preocupação constantes com a “netinha” mineira.

A minha mãe pelo empenho em criar todas as condições necessárias para a elaboração desta dissertação, por todo o trabalho, pelos clientes perdidos e horários adaptados à minha vida, sempre conciliando seus objetivos de forma que eles contribuam

ou não atrapalhem para a realização dos meus. Coisas que só o amor incondicional de mãe permite. Maior agradecimento é o seu.

E finalmente, a meus alunos e ex-alunos, agradeço especialmente pelo aprendizado que me proporcionaram e pela paixão, o amor que me despertaram por essa profissão fascinante que é a educação em Direitos Humanos, Direito Internacional Público e Relações Internacionais. São vocês a razão maior de todo este processo: afinal, de que adianta pesquisar se o conhecimento não for difundido, transmitido, perpetuado?

*"Nascendo as guerras do espírito dos homens, é  
no espírito dos homens que devem ser construídas  
as defesas da paz" (Preâmbulo do Tratado  
Constitutivo da UNESCO, 1945).*

*“A paz não é apenas uma ideia moral. Num certo sentido (mas apenas um certo sentido) a ideia de paz é moralmente neutra – na medida em que pode implicar o sacrifício da justiça em favor da estabilidade e da segurança.” (ARON)*

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é avaliar a adequabilidade estrutural do Conselho de Segurança das Nações Unidas ao cenário internacional atual, que desde o fim da Guerra Fria caracterizou-se por significativas mudanças e surgimento de novas demandas em relação à sua finalidade e especial atribuição, qual seja a manutenção da paz e segurança internacionais. Para tanto, optamos por investigar, através de uma análise contextual e histórica de seus antecedentes, as razões que levaram os responsáveis pelo processo de tomada de decisões que envolveu a criação do Conselho a determinar sua estrutura de poder assimétrica, que desde 1945 até hoje sofreu pouquíssimas alterações relevantes. Em seguida, enumeramos e avaliamos o teor e a fundamentação das críticas relacionadas à eficácia do órgão em cumprir as funções estabelecidas na Carta de São Francisco, assim como as sugestões de mudança e possibilidades de controle por outros órgãos da ONU, tais como a Corte Internacional de Justiça, a Assembleia Geral e o Secretariado. Por fim, tratamos de analisar as negociações concretas em andamento no sentido de promover a reforma do órgão, destacando as principais propostas discutidas e apontando, ao concluir, as possibilidades que julgamos ser adequadas ao atual contexto internacional.

Palavras-chave: Conselho de Segurança, reforma da ONU, segurança internacional

## **ABSTRACT**

This work aims to assess the United Nations Security Council's structural adequateness onto the current international scenario which has characterized itself since the end of the Cold War by significant changes and by the upspring of new demands related to its goals as well as its special attributions, i.e. the maintenance of peace and international security. Hence, we have chosen to investigate, through a contextual and historical analysis of its antecessors, the reasons that lead those responsible for decision making process surrounding the Council's creation to determine its asymmetrical power distribution structure – and that since 1945 until today has suffered the least relevant modifications. Further, we number and access the scope and the fundamentals concerning critics related to the organ's efficacy when fulfilling its functionality established by the San Francisco's Charter as well as the changing suggestions and the control of the possibilities by other UN's organs such as the International Court of Justice, the General Assembly and the Secretary General. Finally, we managed to analyse current concrete negotiations aiming to promote the organ's reformulation, emphasizing the main propositions discussed and pointing, as the conclusion, possibilities we judge to be fitable to the current international context.

Key-Words: Security Council, UN's reformulation, international security.

## LISTA DE SIGLAS

- CDI – Comissão de Direito internacional
- CIJ – Corte Internacional de Justiça
- CS – Conselho de Segurança
- EUA – Estados Unidos da América
- IAEA – International Atomic Energy Agency
- ICJ – International Court of Justice
- MONUC – Missão das Nações Unidas a República Democrática do Congo
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- SDN – Sociedade das Nações
- UN – United Nations
- UNAMSIL- Missão das Nações Unidas em Serra Leoa
- UNIMIL – Missão das Nações Unidas para a Libéria
- UNMOVIC – United Nations Monitoring Verification and Inspection Commission
- UNPROFOR – United Nations Protection Force
- UNMIBH – Missão das Nações Unidas na Bósnia e Herzegovina
- UNMISSET – Missão das Nações Unidas no Timor Leste
- UNTAET – Administração Transitória das Nações Unidas no Timor Leste

## SUMÁRIO

1.	
INTRODUÇÃO.....	16
2.ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS.....	23
2.1. A Sociedade das Nações.....	26
2.1.1. <i>Mecanismos de manutenção da paz e segurança internacionais</i> .....	30
2.1.2. <i>Sucessos alcançados através do modelo adotado</i> .....	35
2.1.3. <i>Fracassos na atuação do órgão</i> .....	42
2.1.4. <i>Avaliação do alcance e das limitações da organização</i> .....	50
2.2. Conferências de paz.....	62
2.3. A criação da ONU e do Conselho de Segurança: comparações entre a Carta de São Francisco e o Pacto da Sociedade das Nações.....	70
3. O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS:.....	72
3.1. Estrutura inicial e atual: a assimetria de poder entre membros permanentes e não-permanentes.....	76
3.2. Atribuições e competências do Conselho de Segurança.....	82
3.2.1. <i>O incidente gerado pela resolução nº1337, “Unit for Peace”, da Assembléia Geral da ONU</i> .....	84
3.3. Procedimentos do órgão.....	87
3.3.1. <i>Iniciativa, investigação e recomendações</i> .....	90
3.3.2. <i>Efeito das recomendações</i> .....	93
4. O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NA ERA ATUAL: QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS E NOVAS DEMANDAS.....	96
CONCLUSÃO.....	XX

## REFERÊNCIAS

BIBLIOGRÁFICAS.....	XX
---------------------	----

## ANEXOS:

### ANEXO 1: Pacto da Liga das Nações

**ANEXO 2: *Security Council: rules of procedure***

**ANEXO 3: Carta da Organização das Nações Unidas**

## 1. INTRODUÇÃO

Há muito se vem discutindo, tanto cotidianamente quanto em diversas searas do meio acadêmico, acerca da eficácia da ONU enquanto instituição criada com a finalidade principal de promover a manutenção da paz e segurança internacionais. Os comentários, em geral, são de descrédito, expressos em artigos científicos, debates e discursos de todo tipo. Recordo-me da fala do professor Dr. Mário Lúcio Quintão Soares, que ao iniciar uma palestra<sup>1</sup>, com seu habitual humor, convidou sarcasticamente todos os expectadores para o “velório da ONU”. A brincadeira refletiu, de forma clara, o sentimento que tomara conta dos internacionalistas e da opinião pública mundial desde a invasão ao território do Iraque comandada pelos Estados Unidos da América, iniciada em março de 2003, que ocorrera – embora alguns doutrinadores, cuja argumentação será analisada neste trabalho, defendam o contrário<sup>2</sup> - sem o aval da ONU, fundamentada na idéia de “guerra preventiva”.

O debate acerca da capacidade da ONU em cumprir os objetivos designados em seu tratado constitutivo, a Carta de São Francisco, tomou nova proporção, intensificando-se, e com ele a discussão acerca da necessidade de reforma do Conselho de Segurança, principal órgão responsável pelas funções de manutenção da paz e segurança internacionais, dispondo inclusive do monopólio do uso da força no cenário internacional. Situações anteriores ao episódio do Iraque já haviam demonstrado a fragilidade do modelo adotado, que inclusive, como veremos ao longo do desenvolvimento deste trabalho, sofreu pouquíssimas alterações em sua estrutura de distribuição de poder, centro das críticas ao órgão, assim como em seus procedimentos.

Ora, por quê então esta ofensiva específica gerou uma verdadeira crise para o Direito Internacional Público, pondo em xeque a importância da ONU? Após o fim da Guerra Fria, período em que a bipolaridade entre os blocos capitalista e socialista alimentava perspectivas permanentes de uma III Guerra Mundial com proporções

---

<sup>1</sup> I Congresso Internacional de Direito Internacional, realizado nos dias 24 a 27 de maio de 2004 na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais em Belo Horizonte, promovido pelo Centro de Direito Internacional.

<sup>2</sup> LOPES, Alexandre Rocha Lima. *Análise histórica e jurídica da proibição do uso da força na sociedade internacional*. Belo Horizonte: Movimento Editorial da FDUFGM, 2005.

perigosas, em termos de capacidade de destruição, devido ao desenvolvimento de armas nucleares; a crença na importância de instituições como a ONU, destinadas a promover a paz através da cooperação entre seus Estados membros, aumentou. Este otimismo em torno do papel institucional das organizações internacionais em questões de segurança, entretanto, sofreu um abalo simbólico diante dos acontecimentos do início deste século, abalo este que representou apenas o ápice de uma sucessão de episódios em que a eficácia da atuação do Conselho de Segurança mostrou-se discutível, como ilustram os casos da Somália e Kosovo (que acabou por envolver a OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte, em detrimento de uma ação militar liderada e planejada pelo Conselho de Segurança), além das duas centenas de conflitos que ocasionaram 25 milhões de mortes e um número equivalentes de refugiados no mundo inteiro<sup>3</sup>.

Como salienta Leonardo Nader<sup>4</sup>,

*“os Estudos de Segurança têm sido um campo flexível, de renovação e constante rejeição de seu passado. O discurso de teorias progressivas de segurança de fundamenta na rejeição ao realismo, sendo marcado por eventos traumáticos claramente identificáveis: duas guerras mundiais consecutivas que mudaram o pensamento sobre segurança e a queda da União Soviética atuaram como uma espécie de ultimato para a renovação do conceito de segurança”.*

Os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos e a reação deste Estado, materializada em ofensivas militares dirigidas ao Afeganistão e Iraque, representaram sem dúvida alguma novos eventos traumáticos, que desencadearam uma nova mudança de paradigma, em direção oposta àquela desenvolvida com o fim da Guerra Fria. Desta vez, um ator hegemônico no cenário internacional havia sido atacado e, em seguida, deixado de agir segundo as normas da organização. A necessidade claramente existente de discussão sobre a adaptação da estrutura da ONU à Nova Ordem internacional em construção e a sua eficácia em termos de manutenção da paz tornou-se, então, urgente, convertendo-se no cerne do debate atual nas Relações Internacionais e no Direito Internacional Público.

---

<sup>3</sup> SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 3 ed. São Paulo: Livaria do Advogado, p. 169.

<sup>4</sup> NADER, Leonardo Soares. *Da segurança armada à segurança humana: a segurança dos direitos humanos nas operações de paz da ONU*. Belo Horizonte: Movimento Editorial da FDUFG, 2005, p.170.

Considerando tratar-se de uma dissertação jurídica, apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, e também a formação desta pesquisadora, cuja graduação se deu na área de Relações Internacionais, faz-se necessário pontuar algumas questões importantes para a adoção de premissas que norteiam o desenvolvimento deste trabalho. A primeira delas é o reconhecimento da tensão existente, no campo de atuação de instituições internacionais como a ONU, especificamente do Conselho de Segurança, entre direito e política, e a necessidade de superação desta dicotomia. A Carta de São Francisco, no art. 24, outorga ao Conselho de segurança a responsabilidade principal pela manutenção da paz e segurança internacionais:

*“Art. 24 , § 1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.”<sup>5</sup>*

Por outro lado, no art. 36, o tratado prevê que as controvérsias de cunho jurídico devem ser submetidas à Corte Internacional de Justiça:

*“Art. 36, § 3. Ao fazer recomendações, de acordo com este Artigo, o Conselho de Segurança deverá tomar em consideração que as controvérsias de caráter jurídico devem, em regra geral, ser submetidas pelas partes à Corte Internacional de Justiça, de acordo com os dispositivos do Estatuto da Corte.”<sup>6</sup>*

A análise desses dispositivos pode induzir à idéia de que os conflitos internacionais podem simplesmente dividir-se entre aqueles de cunho político, portanto não suscetíveis de tutela pela Corte Internacional de Justiça, e outros de caráter puramente jurídicos, o que consideramos como um entendimento equivocado. Como frisa Maria Eugênia Diaz,

*“...cualquier desacuerdo entre Estados encierra, tanto elementos políticos, como jurídicos, porque se suscitan entre sujetos de derecho internacional de carácter político – los Estados – y porque el objeto de la controversia implica, por regla general, obligaciones jurídicas, que se solucionam aplicando normas y principios del Derecho”<sup>7</sup>*

---

<sup>5</sup> Carta da ONU. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/doc3.php> Acesso em 20/12/2006.

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> DIAZ, Maria Eugênia López-Jacoiste. *Actualidad Del Consejo de Seguridad e las Naciones Unidas:La legalidad de sus decisiones y el problema de su control*. Madri: Civitas, p.180.

Aspectos políticos e jurídicos, em se tratando de questões de segurança internacional, estão intrinsecamente ligados. Neste sentido, admitimos que

*“...o direito internacional não pode ter existência exceto na medida em que exista uma comunidade internacional que, tendo por base um consenso mínimo, o reconheça como obrigatório. O direito internacional é uma função da comunidade política das nações. Uma vez, portanto, que se entenda que o direito é uma função de uma ordem política determinada, cuja única existência pode torná-lo obrigatório, podemos ver a falácia da personificação do direito implícita em expressões como “o reino oi direito” ou “o governo da lei e não dos homens”. (...) O direito não é uma abstração. Não pode ser entendido independentemente do fundamento político em que se apóia, nem dos interesses políticos a que serve. (grifo nosso)”<sup>8</sup>*

Corroborando nosso entendimento, reforça Seitenfus que

*“analisar as instituições internacionais sob o exclusivo prisma jurídico consiste em cometer o mesmo erro de analisar as instituições políticas nacionais baseando-se exclusivamente sobre os textos constitucionais e suas interpretações jurídicas”<sup>9</sup>*

Pressuposta, portanto, a existência e interação de elementos políticos e jurídicos na análise de nosso objeto de pesquisa, esclarecemos que a tensão entre estes não implica, necessariamente, em uma relação constante de subordinação entre um e outro. Para alcançar-se a paz válida juridicamente, entretanto, conceito que possui como premissa a intenção dos membros da organização em buscar um maior grau de justiça nas decisões conjuntas, é necessário que se busque cada vez mais transformar as instituições internacionais em fatores de juridicização das relações internacionais. Descartamos como marco teórico a corrente realista, que vê o direito internacional público como um mero acessório das relações internacionais, que seriam determinadas pela política, especialmente pela relação de poder (especialmente militar) entre os membros<sup>10</sup>. Concordamos com Hedley Bull, quando argumenta que

*“Às vezes, o argumento de que os estados só obedecem a lei por motivos ulteriores, ou só o fazem quando a lei coincide com seus próprios interesses, é usado como se fosse o bastante para desmoralizar a pretensão do direito internacional de ser levado a sério. Naturalmente, esse argumento não procede.*

<sup>8</sup> CARR, Edward Hallet. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Universidade de Brasília, 1979, p.169.

<sup>9</sup> *Op. cit.* p.29.

<sup>10</sup> ver MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Mc. Graw Hill, 1993.

*A importância do direito internacional não repousa sobre a disposição dos Estados de seguir esses princípios em detrimento de seus próprios interesses, mas no fato de que eles, com muita frequência, consideram do seu interesse comportar-se de acordo com as normas do direito internacional.*<sup>11</sup>

Considerando, portanto, que a existência de instituições internacionais constitui importante ferramenta para promover a juridicização das relações internacionais, reduzindo os custos da cooperação (sempre mais baixos que os da coerção), aumentando o grau de previsibilidade do comportamento dos atores (Estados e organizações) e que este é um fator determinante para o alcance da manutenção da paz e segurança no cenário internacional<sup>12</sup>, cabe então discutir a eficiência dos mecanismos adotados pelo Conselho de Segurança, principal órgão das Nações Unidas, responsável justamente pela promoção destes objetivos.

*“...muito depende, na política mundial, não apenas do interesse material e das visões normativas, mas em como as instituições são desenhadas. As instituições precisam ser conscientes com ambos os caminhos de poder e interesses. Mas elas também precisam criar interesses e incentivos para desenvolver reputações que suportam-nas. Instituições também precisam ser consistentes com os compromissos normativos básicos de seus membros, que tendo uma reputação para suportar a instituição possui intrínseco, assim como instrumental, valor.”*<sup>13</sup>

A reputação, portanto, apresenta-se como fator fundamental para a eficácia de uma instituição internacional, ou seja, o reconhecimento de que os outros atores obedecem às regras, cumprindo expectativas tidas como razoáveis<sup>14</sup>. Ora, se a própria razão de existência de determinada organização é a legitimação de determinada ordem por países fortes e fracos, a desobediência implica fatalmente em um contra-senso, especialmente quando parte de um membro que possui mais poder e responsabilidades dentro da distribuição interna de papéis da mesma, gerando desorganização e ineficácia. As conseqüências lógicas de um processo como esse são, portanto, a extinção da organização, como ocorreu com a Liga das Nações em 1946, ou a mudança institucional eficaz. Dependendo da gravidade da

<sup>11</sup> BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p.1634.

<sup>12</sup> KEOHANE, Robert O. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press, 1989

<sup>13</sup> KEOHANE, Robert O. *The Demand for International Regimes*. In: KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. London: Cornell University Press, 1996, p. 502.

<sup>14</sup> LEVI, Margareth. *Uma lógica da mudança institucional*. Revista de Ciências Sociais, v. 34, n. 1. Rio de Janeiro: 1991

situação gerada pela falta de consenso e desobediência às normas, a readaptação pode ser concretizada através de mudanças incrementais, que alteram procedimentos institucionais, ou estruturais, que implicam em transformações capazes de modificar a distribuição de poder dentro da organização.

A necessidade de mudança estrutural, evidenciada a partir da reação norte-americana aos atentados de 11 de setembro, calcada na desobediência às normas da Carta de São Francisco, especialmente no tocante às decisões do Conselho de Segurança; das desastradas e ineficientes intervenções humanitárias empreendidas na Somália, Bósnia, Serra Leoa e Congo; assim como do surgimento de novas demandas como o combate ao terrorismo e o entendimento de que questões de segurança envolvem a promoção dos direitos humanos<sup>15</sup>, tornou-se urgente.

O objetivo da presente dissertação, é portanto, investigar as possibilidades de fortalecimento da instituição ONU a partir da imperativa necessidade de alteração estrutural. Para tanto, é indispensável identificar e analisar a estrutura atual de distribuição de poder e o processo de tomada de decisão relativos à manutenção da paz e segurança internacionais na ONU, enfocando, naturalmente, os procedimentos do principal órgão responsável por esse papel no âmbito da organização, o Conselho de Segurança, levando em conta as críticas à atuação do órgão, assim como as propostas de reforma do mesmo atualmente discutidas.

Optamos por iniciar a análise sobre a estrutura do Conselho de Segurança partindo da investigação sobre suas origens históricas, ou seja, definindo o cenário internacional no momento de sua criação e selecionando aspectos que consideramos determinantes para a escolha da concentração do monopólio do uso da força em um órgão restrito à participação de um pequeno número de países, com distribuição de poder assimétrica entre eles. O segundo capítulo trata, portanto, de analisar os precedentes da criação da ONU, especialmente a organização Liga das Nações, criada com propósitos bastante semelhantes aos

---

<sup>15</sup> BUZAN, Barry. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. 2ª ed. Padstow: TJ International, 1999.

das Nações Unidas e que, após uma coleção de pequenos sucessos e grandes fracassos que culminaram na eclosão da II Guerra Mundial, acabou sucumbindo em 1946. Tratamos, neste capítulo, de analisar seus mecanismos, assim como de realizar uma comparação entre o Pacto da Sociedade das Nações e a Carta de São Francisco.

No terceiro capítulo, tratamos de descrever e analisar a estrutura de funcionamento do Conselho de Segurança da ONU, desde sua criação até a atualidade, enfatizando as mudanças incrementais já ocorridas desde então – que consideramos insuficientes. Analisamos suas competências e atribuições e apresentamos um breve histórico de sua atuação, a título de promover um balanço geral de sua atuação desde a criação do órgão, em 1945, até o período imediatamente após a Guerra Fria, e identificando suas deficiências e acertos.

Por fim, procedemos à principal análise, qual seja a da atuação do Conselho de Segurança na atualidade. Investigando as principais críticas à estrutura e desempenho do órgão no exercício de suas funções, bem como a sua capacidade de responder a novas demandas características da última década, quais sejam a inclusão da incorporação dos direitos humanos a questões relativas a segurança internacional e ao próprio conceito de segurança, e o combate ao terrorismo, modalidade de ameaça à paz que não provém necessariamente de um Estado e atua de forma difusa e imprevisível, dificultando ações preventivas e repressivas sob o modelo atual de tomada e implementação de decisões do Conselho; buscamos analisar as principais propostas debatidas atualmente, bem como sua viabilidade.

Também neste capítulo, julgamos importante analisar as possibilidades de controle da performance e atuação do Conselho de Segurança por outros órgãos da ONU, quais sejam a Assembléia Geral, o Secretariado e especialmente a Corte Internacional de Justiça, que pela sua própria natureza torna-se parte essencial para a promoção de um maior grau de juridicização das relações internacionais, sendo necessário debater sua capacidade e limites de atuação na conjuntura atual.

Concluindo, ao analisar a necessidade de mudança estrutural do Conselho de Segurança e delimitar a viabilidade de alternativas nesse sentido, esperamos efetuar uma contribuição efetiva ao debate acadêmico direcionado para a construção de conhecimento dedicado a promover o fortalecimento do Direito Internacional Público e das instituições destinadas a promover a edificação de uma sociedade internacional mais justa e pacífica.

Kant, em seu artigo *Sobre a Paz perpétua* assevera:

*“a mesma insociabilidade que obrigou os homens a estabelecer uma comunidade regida por uma constituição civil perfeita, é de novo a causa por que cada comunidade se encontre numa relação exterior, isto é, como Estado em relação a outros Estados, numa liberdade irrestrita e, por conseguinte, cada um deve esperar do outro os males que pressionaram e constrangeram os homens singulares a entrar num estado civil legal.”<sup>16</sup>*

Acreditamos, portanto, na construção de uma ordem internacional justa como conseqüência natural da *evolução* humana, enquanto espécie de seres racionais que somos. A superação das desigualdades e dos instintos bélicos é condicional à utilização, pelo homem, de sua razão. Almejamos, portanto, colaborar, ainda que de forma modesta, com essa evolução.

## **2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS**

A Organização das Nações unidas, criada em 25 de junho de 1945, com a celebração de seu tratado constitutivo, a Carta de São Francisco, não foi a primeira organização internacional estabelecida com a finalidade de se manter a paz e a segurança nas relações entre os Estados. Antes dela, a sociedade internacional já havia sinalizado a intenção, traduzida em esforços de negociação e assinatura de tratados multilaterais, de tentar institucionalizar as relações internacionais, assim como teóricos já haviam idealizado

---

<sup>16</sup> KANT, Immanuel. *A Paz Perpétua e outros opúsculos*. Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 1988.

possibilidades de alcançar a paz e o equilíbrio através de mecanismos que conferissem um caráter de legitimidade a essas relações. Mais do que isso, a ONU foi precedida por uma organização formulada exatamente com este fim, a Sociedade das Nações, criada logo após o fim da Segunda Guerra Mundial e extinta em 1946, devido ao flagrante fracasso em relação à manutenção da paz, representado pela eclosão da Segunda Guerra Mundial. Considerando sua importância, assim como que suas falhas influenciaram diretamente no processo de tomada de decisão dos responsáveis pela determinação da estrutura de distribuição de poder na ONU, especialmente do Conselho de Segurança, dedicamos um capítulo à descrição de sua estrutura e avaliação de sua atuação.

Como bem observa Bruno Simões,

*...a idéia de paz por meio do Direito já se encontrava no inconsciente coletivo da matriz clássica de nossa cultura ocidental. Do ponto de vista etimológico, pax (paz) e pactum (pacto, ou tratado) compartilham as mesmas raízes linguísticas, que não se perderam totalmente nos idiomas neolatinos. Em verdade, pactum é a forma neutra de pactus, participio passado do verbo pacisci (“estabelecer um acordo”). O significado de pax para os latinos seria o período em que vigorasse algum pactum, ou seja, o período em que as relações estivessem disciplinadas pelo Direito. De modo quase instintivo, os antigos latinos já expressavam uma noção de que a paz deve ser estabelecida através do Direito e de que, sem ele, as relações entre os indivíduos não podem ser pacíficas.<sup>17</sup>*

A idéia do pacifismo institucional, concebida por Immanuel Kant<sup>18</sup>, em seu Ensaio sobre a Paz Perpétua, de 1796, que lhe rendeu o título de “primeiro grande filósofo da paz”, atribuído por Bobbio<sup>19</sup>, adquiriu renovada importância após o fim da Primeira Guerra Mundial, evento traumático que gerou uma verdadeira mobilização internacional no sentido de buscar mecanismos eficazes para evitar uma nova tragédia como aquela, de proporções perigosas e consequências extraordinariamente graves.

---

<sup>17</sup> SIMÕES, Bruno Graça; *Os Caminhos da Paz na Ordem Internacional* São Paulo, 2006, p.8 (monografia de conclusão de curso apresentada como requisito à aprovação do Curso de Direito da USP, sob orientação do Prof. Dr. Celso Lafer)

<sup>18</sup> Kant, Immanuel. *À Paz Perpétua e outros opúsculos*. Trad. Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 1988

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da política*. São Paulo: Campus, 2000, p.52

Durante o período imediatamente após a I Guerra, o presidente americano Theodore Woodrow Wilson desempenhou um papel determinante na promoção dos ideais pacifistas e de respeito às regras jurídicas no plano internacional. Como líder dos Estados Unidos da América, país cuja estrutura pouco se abalou durante os conflitos de que participara de forma decisiva, o professor universitário e estudioso do Direito internacional em Princeton engajou-se no processo de formação de uma organização internacional que promovesse a cooperação entre os Estados e a segurança coletiva, prevenindo a eclosão de uma nova guerra. Em 8 de janeiro de 1918, apresentou ao Congresso norte-americano um conjunto de Quatorze Pontos contendo princípios que deveriam nortear a criação desta instituição, tais como a igualdade entre os Estados, a autodeterminação dos povos, a necessidade de redução de armamentos, a transparência das negociações diplomáticas em substituição às tradicionais “cláusulas secretas” e, especialmente, a ideia de uma sociedade de nações, explícita no décimo quarto ponto:

*“a general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike”*<sup>20</sup>

Em novembro de 1918, na Conferência de Paris, foi divulgado o documento *The League of Nations: a practical suggestion*, estabelecendo pela primeira vez as funções essenciais da nova instituição: a manutenção da paz, a regulação e organização da crescente rede de relações internacionais, além de funcionar como um “*gran centro internacional de vida civilizada siempre visible y vivo, cuya intensa actividad durante a paz fuera la garantía de su eficacia para prevenir la guerra*”<sup>21</sup>. Ainda durante a conferência, representantes dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e Itália adotaram uma resolução que previa a instituição de um comitê, presidido por Wilson, responsável por preparar um anteprojeto, que foi elaborado e aprovado em 28 de abril de 1919. O Pacto da Liga das Nações definitivo foi incluído entre as pesadas cláusulas do Tratado de Versalhes (que incluíam, em relação à Alemanha, a renúncia a suas colônias, a atribuição ao país da única e total responsabilidade pela I Guerra, o pagamento de indenizações e reparações de

<sup>20</sup> Disponível em [www.yale.edu/lawweb/avalon/wilson14.html](http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wilson14.html), acessado em 15 de dezembro de 2006.

<sup>21</sup> SALCEDO, Juan Antonio Carrillo. *El Derecho Internacional em perspectiva histórica*. 1º Ed. Madrid: Tecnos, 1991, p.45

guerra, cessão de territórios e imposição do desarmamento total), de forma contrastante em relação às mesmas, consistindo nos seus primeiros vinte e seis artigos, assinado nos no dia 22 de junho de 1919. Consolidou-se assim, a criação da primeira organização de gênero em toda a história do Direito Internacional Público.

## 2.1. A Sociedade das Nações

A nova organização, sediada em Genebra, representa a concretização do Idealismo, com a adoção de uma estrutura que dispunha de poucos meios de coerção e dependia, para garantir a eficácia de suas decisões, da cooperação e boa-fé dos Estados-membros.

Estes dividiram-se em três categorias: os membros originários – dentre os quais os Estados derrotados ao final da I Guerra Mundial foram sumariamente excluídos – que somaram trinta e dois países no momento de criação da organização; os membros convidados, que haviam se portado com neutralidade durante o desenrolar dos conflitos; e, finalmente, aqueles admitidos posteriormente, mediante o voto positivo de dois terços da Assembleia da Liga, que deveria avaliar fatores como a intenção do Estado pretendendo em observar seus compromissos internacionais e seguir as normas da organização<sup>22</sup>, condição da Alemanha, por exemplo.

Segundo o Pacto da Liga das Nações, um Domínio ou Colônia que se governasse livremente poderia assumir a condição de membro da organização<sup>23</sup>, como demonstra a participação da Índia como membro originário, embora ainda figurasse, do ponto de vista do Direito Internacional Público, como uma colônia inglesa. Curiosamente, apenas dois Estados africanos ingressaram na Liga: Libéria e Etiópia.

Entre os membros da Liga das Nações não figurou, em nenhum momento da história da organização, o Estado presidido por Wilson, grande entusiasta de sua criação, um dos autores do texto do pacto. O Tratado de Versalhes jamais foi ratificado pelo Congresso norte-americano, que encontrou objeção principalmente no art. 10 do Pacto:

---

<sup>22</sup> Pacto da Liga das Nações, artigo 1º. *Vide anexo I*

<sup>23</sup> *Idem*, §2

*“Os Membros da Sociedade das Nações comprometem-se a respeitar e a manter, contra toda agressão externa, a integridade territorial e a independência política atual de todos os Membros da Sociedade. Em casos de agressão, de ameaça ou de perigo de agressão, o Conselho recomendará os meios de assegurar o cumprimento desta obrigação”<sup>24</sup>*

Internamente, o Congresso considerou mais vantajoso não assumir o compromisso de entrar em favor de uma disputa que poderia envolver somente países europeus, por exemplo, distantes territorialmente, parecendo mais conveniente deixar que a atuação externa do país se pautasse exclusivamente nos interesses norte-americanos.

A ausência dos Estados Unidos da América, Estado considerado forte tanto econômica quanto politicamente, contribuiu para o comprometimento da legitimidade da nova instituição. O Pacto das Nações previa um assento entre os membros permanentes para o país, que permaneceu vago até a extinção da organização, em 1946.

Como observou Seitenfus<sup>25</sup>, *“contrastando com a prática da admissibilidade, que obedecia a vários critérios analisados com rigor, a Sociedade das Nações demonstra absoluta falta de preocupação com a possibilidade de desligamento de seus Estados membros.”* A única exigência, segundo o parágrafo terceiro do primeiro artigo do Pacto, seria o depósito de um aviso prévio de dois anos. Um Estado poderia, caso assim desejasse, se auto-excluir, como fez o Brasil em 1926. Ainda segundo Seitenfus<sup>26</sup>, temos que *“a consequência prática deste dispositivo foi o encorajamento à agressão, pois bastava o Estado agressor retirar-se da Liga para que não fosse alcançado pelo princípio da segurança coletiva”*.

No caso do Brasil, a auto-exclusão se deu através da comunicação, pelo chefe da delegação brasileira, Afrânio de Melo Franco, da renúncia do país ao lugar temporário que ocupava no Conselho Executivo, principal órgão da Liga das Nações, numa reunião do mesmo em 10 de junho de 1926. O Brasil figurava como membro originário da Sociedade, e ocupava três assentos temporários no Conselho Executivo, com duração de três anos, tendo sido reeleito sucessivamente para o cargo. Entretanto, o país desejava, desde 1921, um

<sup>24</sup> *Idem*, art.10º.

<sup>25</sup> SEITENFUS, Ricardo. Manual das Organizações Internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ltda, 2000, p.93.

<sup>26</sup> *Idem*.

posto permanente no organismo<sup>27</sup>, pretensão recusada pelo Conselho em reuniões secretas. Foi criada, inclusive, em 1924, uma representação permanente em Genebra para trabalhar em favor do alcance deste objetivo. Paralelamente, entrou em discussão o ingresso da Alemanha na organização, na qualidade de membro permanente. O Brasil posicionou-se de maneira favorável, com a ressalva de que não abriria mão de sua aspiração, chegando inclusive a sugerir o preenchimento interino do lugar permanente dos Estados Unidos da América. Como argumentos, apresentou seu histórico de atuação na organização, com sucessivas reeleições para os assentos provisórios, assim como o fato de que, com a ausência dos Estados Unidos e o afastamento da Argentina por outras questões, o continente americano estaria pouco representado em Genebra. Os integrantes permanentes do Conselho, na época Inglaterra, França, Itália e Japão, entenderam que a capacidade militar tupiniquim não permitia que nosso Estado ingressasse em um Conselho que tomava decisões por unanimidade.

Diante da negativa da organização, e da intenção declarada de promover o ingresso da Alemanha no órgão, o então presidente brasileiro Arthur Bernardes enviou instruções para que a delegação brasileira vetasse a entrada da Alemanha no Conselho, o que efetivamente aconteceu, no dia 17 de março de 1926, inclusive sob protestos de outros países latino-americanos que o Brasil afirmava representar.

*O presidente Arthur Bernardes e seu chanceler Felix Pacheco conduziram a questão do assento permanente com os olhos voltados para a opinião pública interna, quer dizer, para angariar prestígio, conforme bem perceberam os diplomatas estrangeiros. Mas a posição do Brasil no conceito da Liga não era compatível com a sua pretensão de forçar a entrada no Conselho Executivo como membro permanente. Até os governos latino-americanos não concordavam com a reivindicação brasileira e chegaram mesmo a trabalhar contra a mesma.*<sup>28</sup>

Depois do veto à entrada da Alemanha, a situação do Brasil na organização tornou-se delicada, e foi tomada a decisão, portanto, de deixar a Liga das Nações. Posteriormente,

<sup>27</sup> CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed UnB, 2002. P.225

<sup>28</sup> *Idem*, p. 226

outros Estados deixaram a Liga; por livre e espontânea vontade, como a própria Alemanha, em 1933, ou através da expulsão, como ocorreu com a então União Soviética, em 1939.

Devido a essa facilidade, que acabou por fragilizar sua estrutura, a Liga das Nações, que iniciou seus trabalhos com trinta e dois membros e chegou a contar com a adesão de sessenta Estados em 1936, assistiu a uma redução sistemática a partir de 1939, sendo que em 1944 havia apenas quarenta e quatro membros. A organização, como veremos a seguir, chegou a funcionar apenas formalmente por mais de um ano e foi extinta oficialmente apenas em 1946<sup>29</sup>.

A Sociedade das Nações foi organizada em três órgãos principais: a Assembléia Geral, dotada de um caráter universalista, com reuniões anuais, representação plena e igualitária, tendo os Estados direito a um voto cada, e decisões tomadas por unanimidade entre os membros, o que conferia uma espécie de poder de veto extremamente, e talvez excessivamente, extenso e democrático.

O Conselho Executivo, órgão principal e mais restrito, com a acesso a poucos membros, nove no início, entre permanentes e não permanentes, detinha a maior responsabilidade pela manutenção da paz. Ao longo de sua existência, foram sendo implementadas várias reformas que, no geral, estenderam o número de membros do organismo, tornando o processo de tomada de decisões mais difícil e lento, comprometendo sua eficácia e capacidade de agir de forma rápida em momentos críticos, como iremos demonstrar mais adiante, na avaliação dos fracassos da atuação da Liga das Nações. O poder de veto era extensivo a todos os membros, independente do caráter permanente ou não.

A Sociedade das Nações possuía, ainda, um Secretariado, responsável pelo apoio técnico e administrativo à organização, inovando ao criar, pela primeira vez, um conjunto de funcionários internacionais, subordinados à organização, e não aos Estados de sua nacionalidade<sup>30</sup>.

O caráter jurídico da organização, assim como a iniciativa de conferir maior legitimidade a suas decisões e incentivar a resolução pacífica de controvérsias

---

<sup>29</sup> SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ltda, 2000, p. 107.

<sup>30</sup> SALCEDO, Juan Antônio Carrillo. *El Derecho internacional em perspectiva histórica*. 1º Ed. Madrid: Tecnos, 1991, p.50.

internacionais tornou-se claro com a criação da Corte Permanente de Justiça Internacional, conhecida como Corte de Haia, formada por quinze juízes independentes de seus Estados, comprometidos com os princípios do Direito Internacional Público e eleitos pela Assembléia entre candidatos indicados pelo Conselho Executivo da Liga.

Esta divisão estrutural tornou-se um modelo clássico nas organizações internacionais que sucederam a Liga das Nações, inspirando tanto as Nações Unidas quanto outros organismos interestatais de natureza regional, como a OEA (Organização dos Estados Americanos) e a União Africana.

### ***2.1.1. Mecanismos de manutenção da paz e segurança internacionais***

O art. 11 do Pacto da Liga estipulava que toda guerra ou ameaça de guerra que atingisse um Estado membro da organização, de forma direta ou indireta, interessaria a toda a Liga. Estava lançada, portanto, a base do sistema de segurança coletiva da organização. Caberia à Sociedade, nos termos deste artigo, “*adotar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das nações*”, sendo que o Secretário Geral, provocado por qualquer membro da organização, era responsável por provocar o Conselho.

Para a solução de controvérsias, os membros da Liga comprometiam-se, nos termos do art. 12 do Pacto, a submeter os litígios à arbitragem, solução judicial (através da Corte Permanente de Justiça, que possuía competência, entretanto, apenas para tratar dos casos estritamente jurídicos) ou investigação do Conselho Executivo, cujo relatório com análise e recomendações relativas às questões demandadas deveria ser emitido necessariamente dentro de seis meses. Acordavam, ainda, submeter-se às decisões arbitrais e sentenças judiciais, não recorrendo à guerra. No caso das recomendações do Conselho, havia uma distinção entre aquelas tomadas por unanimidade e por maioria. No caso das últimas, a única exigência, segundo o Pacto, era de que os membros não recorressem ao uso da força durante o período de três meses posteriores à aprovação da recomendação, sendo autorizados, após decorrido o prazo, a “*tomar a atitude que entendesse necessárias para a manutenção da paz e da justiça*”. Em relação às decisões unânimes, todos os membros da Liga deceriam comprometer-se a não entrar em guerra com nenhuma das partes que estivesse agindo de acordo com as recomendações. Havia, portanto, uma lacuna que permitia

o uso da força, ainda que contra uma recomendação do Conselho. O pacto não aboliu, portanto, o direito dos Estados de recorrer à guerra, preservando sua liberdade de ação.

Antes disso, Estados não-membros possuíam a faculdade de agir ou não segundo recomendações do Conselho Executivo da Liga das nações. Como observou Dinstein<sup>31</sup>,

*Naturalmente, todas as limitações sobre a liberdade de guerra eram aplicadas às relações entre os membros da Liga entre si. O Pacto não poderia cercear, como não cerceou, a liberdade de relações entre integrantes e não-integrantes, assim como das nações na-integrantes entre si.(...) Além disso, nos termos do artigo 12, se o Conselho não chegasse a uma determinação dentro de seis meses, as partes seriam livres para tomar qualquer ação que considerassem conveniente.”*

Embora a Liga das Nações possuísse como finalidade justamente a prevenção de novos conflitos internacionais, promovendo a preservação da integridade territorial e independência política de seus membros, observamos que seu sistema de sanções demonstrou fragilidades. Neste, Salcedo<sup>32</sup> complementa:

*“...la realidad es que La Sociedad de naciones terminó siendo ún sistema sin sanciones efectivas, incapaz por conseguinte de controlar lós acontecimientos y lãs crisis internacionales, sin posibilidades reales de prevenir la guerra y garantizar la seguridad, que lós estados terminarían buscando em pliticas unilaterales de fuerza, la carrera de armamentos y lãs alianzas, hasta desmebocar em La Segunda Guerra Mundial.”*

*“(...) the League of Nations was: “a child of the first World War in that it as launched on the tide of revulsion, not only against the war just ended, but agains all war, which swept the world when the fighting stopped in November, 1918. The war of 1914-1918 was the first total war (...). As the war losses mounted, it became clear that the only way they coulkd made to seem tolerablewas t use the peace settlement to ensure that a disaster on such a scale would never recur”(Franck, 2002, p.255)*

### **2.1.2. Sucessos alcançados através do modelo adotado**

<sup>31</sup> DINSTEIN, Yoram. *Guerra, agressão e legítima defesa*. 3ºed. São Paul: Manole, p.115.

<sup>32</sup> SALCEDO, Juan Antônio Carrillo. *El Derecho internaciona em perspectiva histórica*. 1º Ed. Madrid: Tecnos, 1991, p.50.

Até 1914, não havia qualquer proibição do uso da força na defesa de interesses nacionais. Destarte, os Estados estavam autorizados a impor seus interesses através de represálias e demonstrações militares. A sanção do direito internacional era difusa e específica. A Convenção Drago-Porter<sup>33</sup>, que estipulou a proibição da coerção para cobrança de dívidas contratuais (com exceção dos casos em que o devedor se recusasse a aceitara arbitragem), foi uma das poucas iniciativas pacifistas efetivamente positivadas. Não obstante os esforços políticos e filosóficos neste campo foram significativos o bastante para serem abordados neste capítulo. As tentativas empreendidas nas Conferências de Haia<sup>34</sup> não evitaram que a Primeira Grande Guerra ocorresse em 1914, pondo fim ao período mais longo de paz internacional experimentado pelos europeus até então. As proporções inéditas da Primeira guerra Mundial fizeram notar que já não era tão precisa a distinção entre guerra e paz, tendo em vista a manutenção e ampliação de aparatos militares em tempos de guerra estar diretamente relacionada a condições industriais, sociais e econômicas dos Estados em tempos de paz. Também ficou clara a constatação de que de que o mundo já se encontrava de tal modo interdependente que se tornava essencial a negociação multilateral para estabelecer planos gerais de atuação dos aliados em batalha. As Conferências de Haia já segeriam essa realidade, mas foram as consequências nefastas da guerra que aceleraram o movimento em busca daquilo que Kant havia sugerido duzentos anos antes: uma federação de Estados Livres.

A Primeira Guerra Mundial se concluiu com a realização da Conferência de Versalhes, em 1919, na qual a Tríplice Entente e seus associados procuraram estabelecer os termos da paz com a Tríplice Aliança e seus associados. Foi fundamental a presença de

---

<sup>33</sup> “A Doutrina Drago, que leva o nome do jurista argentino Luis Maria Drago (1859-1921), estabelece que o dever de se amortizar uma dívida pública por um Estadolatino-americano não comporta, em caso de não pagamento, intervenção armada ou ocupação territorial forçada por parte de qualquer potência europeia credora. Tal princípio foi posteriormente modificado na Segunda Conferência de Paz de Haia, em 1907, que aprovou a interpretação do Chefe da delegação dos Estados Unidos da América, General Horace Porter, passando a ser conhecida como a “Convenção Drago-Porter”. Em linhas gerais, a Convenção Drago-Porter, embora condenasse também o emprego de meios coercitivos para a cobrança de dívidas, não proibia o uso da força armada nos casos de recusa ao arbitramento, impossibilidade de celebração de compromissos ou inexecução de sentença arbitral.” LEONARDI, Renato Barros. *O sistema multilateral de investimentos e os países em desenvolvimento: desafios e oportunidades*. Brasília: Ed. UnB, 2006. P.63.

<sup>34</sup> As Convenções de Paz de Haia para a Solução Pacífica de Controvérsias, realizadas em 1899 e 1907, representaram uma tentativa de cerceamento da liberdade de guerra no direito internacional em geral, através do comprometimento das partes contratantes em recorrer às instituições ou à mediação de Estados amigos. Ver DINSTEIN, Yoram. *Guerra, agressão e legítima defesa*. 3ª Ed. Manole, os. 110 a 138.

Theodore Woodrow Wilson, presidente dos Estados Unidos da América. Líder de um Estado poderoso, cuja estrutura pouco se abalou durante a guerra e cuja participação no conflito, embora tardia, foi decisiva, Wilson chegou a Versalhes como o grande defensor de uma nova era de pacifismo.

O indesejável equilíbrio formal entre o recurso à solução armada e a solução pacífica que permeou o cenário internacional durante a década de 1920 foi efetivamente alterado a partir da celebração do Pacto Briand-Kellog<sup>35</sup>, de 1928. Fruto de um entendimento inicial entre o *Premier* francês Aristide Briand e o Secretário de Estado norte-americano Frank B. Kellog, o Pacto assinado em Paris no dia 27 de agosto de 1928 inicialmente consistia apenas em um acordo de defesa mútua e renúncia à guerra nas relações bilaterais entre os Estados Unidos e a França. Por força dos interesses estratégicos norte-americanos, acabou se tornando um tratado geral de renúncia à guerra. Diz o art.1 do pacto que os Estados-parte “*condemn recourse to war for the solution of international controversies, and renounce it, as na instrumento f national policy in their relations with onee another*”<sup>36</sup>. O Segundo artigo complementa salientando que “*the settlement or solution of all disputes or conflicts of whatever nature or of whatever origin they may be, which may arise among then, shall never be sought except by pacific means.*”

É a partir da interação entre estes dois artigos que “se articula a idéia do princípio da solução pacífica das controvérsias internacionais como complemento necessário à implementação da não utilização da força nas relações internacionais”. Briand Kellog, para Leonardo de Alencar Rangel<sup>37</sup>, começou a inverter a situação em lamentavelmente os Estados estavam preparados para aceitar uma solução tão drástica como a proibição da Guerra. O pacto proíbe o uso da força, mas apenas de maneira parcial. De acordo com ele,

“*a Liga não proibiu os Estados em relação ao exercício da guerra; de fato a mesma continuava sendo legal por diversos critérios, e havia, ainda, uma série de problemas e vazios, ou lacunas, no texto da Sociedade*”. Em seguida, o autor enumera alguns deles, que podemos resumir aqui:

<sup>35</sup> Oficialmente denominado Tratado de Paris sobre a “Renúncia `Guerra como instrumento de Política Nacional”, de 27 de agosto de 1928.

<sup>36</sup> Disponível em: [www.mre.gov.br/dai/renguerra](http://www.mre.gov.br/dai/renguerra), acessado em 19/02/2007

<sup>37</sup> RANGEL, Leandro de Alencar *A Guerra e o Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009

. As decisões do Conselho eram obrigatórias apenas em caso de unanimidade entre os membros. No caso de não unanimidade, as partes poderiam de acordo com o artigo 15, §7, tomar suas próprias decisões, da maneira que julgassem mais conveniente.

. De acordo com o §8 do mesmo artigo, havia um prazo de seis meses para a consolidação do processo de tomada de decisões do Conselho. Caso o Conselho não tomasse nenhuma atitude dentro deste período, após decorrido o mesmo os Estados poderiam tomar a atitude que bem entendesse, inclusive a guerra.

O Pacto Briand-Kellog foi assinado por quase todos os países existentes até então, exceção feita aos países da América Latina, que celebrariam alguns anos depois o Pacto Saavedra-Lamas, assinado no Rio de Janeiro em 1933, bastante semelhante em suas disposições ao Pacto Briand-Kellog.

De acordo com vários autores, os pontos complicados do Tratado de Paris são dois: não há um sistema de sanções que puna os Estados que optem por fazer uso da guerra e tampouco há proibição para a prática de outros atos de força que não os atos de guerra. Assim, os Estados estavam livres para promover embargos, bloqueios, represálias, confiscos e outros atos de força, sem a necessidade de se apoiarem no discurso da legítima defesa dos interesses nacionais ou dependerem do apoio da Sociedade das Nações.

Aqueles que optassem pelas vias de fato, como o Japão em 1933 contra a China, a Itália em 1937 contra a Etiópia ou a Alemanha em 1939 contra a Polônia, sabiam que não seriam punidos por um sistema de segurança coletiva. Mais cínico era o comportamento da ação militar sem declaração de guerra, por meio da qual as partes se enfrentam sem romper as relações diplomáticas, não violando portanto os dispositivos do Pacto Briand Kellog. Não obstante seu caráter inócuo, o conteúdo do pacto foi aproveitado pelas Nações Unidas e é reconhecido vigente até hoje esmo como regra costumeira.

O Pacto foi importante, entre outros motivos, porque até 1919, como observou Allain Pellet, o Direito Internacional Público não havia se esforçado para proibir a guerra, que nada mais era do que uma livre manifestação da soberania dos Estados. Não obstante as grosseiras falhas do sistema desenvolvido através do Pacto, a Sociedade pode contabilizar

alguns sucessos. A Liga administrou, com sucesso, o território do Sarre, fonte de disputa entre Alemanha e França por ser rico em carvão, por longos anos: 1919 a 1935. Após o fim desse período, a Liga organizou com sucesso um plebiscito e ficou estabelecido que a região seria administrada pela Alemanha. Houve o caso das ilhas Aland em 1921, o caso da fronteira da Albânia com a Iugoslávia no mesmo ano, o caso da Silésia em 1922, o caso Memel em 1923, o caso Libéria em 1930, O território livre de Danzig, entre Polônia e Alemanha, vinculado à Polônia mas sob administração da Liga das Nações. Também foi administrado com relativo sucesso. Houve o incidente de Demir Kapou entre Grécia e Bulgária em 1925, o caso Letícia. Estes pequenos sucessos contrastam, todavia, com os colossais fracassos representados pelo incidente de Mukden, de 1932 e 33, que levaria à saída do Japão da Sociedade, a Guerra do Chaco entre Paraguai e Bolívia, de 1932 a 34, a Guerra Civil Espanhola, de 1936 a 1939 e a invasão da Etiópia pela Itália, em 1937, que levaria à saída da Itália da Sociedade, além de todas as violações internacionais que levariam à saída da Itália da Sociedade, além de todas as violações internacionais conduzidas pela Alemanha após a ascensão do Partido Nazista.<sup>38</sup>

### **2.1.3. Fracassos na atuação do órgão**

Desde a Conferência de Versalhes, as potências aliadas já divergiam quanto a diversos aspectos do sistema do pacto, que nunca foram devidamente resolvidos, causando um clima de insatisfação permanente<sup>39</sup>. A principal dificuldade na negociação do Pacto foi a conciliação dos interesses dos dois grandes estados coloniais, França e Reino Unido, aos interesses das potências regionais. A ausência de alguns Estados, especialmente os Estados Unidos da América, assim como o ingresso tardio da União Soviética, contribuíram para alimentar a crença na incapacidade política, na falta de legitimidade da Sociedade, e na

---

<sup>38</sup> SALCEDO, Juan Antônio Carrillo. *El Derecho Internacional em Perspectiva Historica*. 1º Ed. Madrid: Tecnos, 1991, p.69.

<sup>39</sup> MACMILLAN, Margareth. *Paz em Paris*. São Paulo: Nova Fronteira, 2004, p.119.

parcialidade das decisões, além de reforçar o caráter excessivamente eurocêntrico de sua atuação.

A ruptura mais significativa e desproporcional do sistema de valores posterior aos acordos de Versalhes foi conduzida através da eclosão da Primeira grande guerra. Considerada a única responsável pela destruição que se produziu na Europa por força do famigerado art. 231 do Tratado de Versalhes, a Alemanha foi vítima de uma punição supostamente exemplar, que deveria servir de referência para todas as nações que ousassem causar tamanho sofrimento à humanidade. Construiu-se uma situação em que a Alemanha se subordinava política e economicamente à França<sup>40</sup>. Obviamente, a economia alemã estava em ruínas e se mostrava incapaz de financiar sua própria reconstrução e honrar as dívidas de guerra. Entre 1919 e 1923, a República de Weimar tentou cumprir suas obrigações internacionais, enquanto enfrentava problemas econômicos gravíssimos, tais como hiperinflação e desemprego, além de convulsões sociais causadas pela radicalização da política<sup>41</sup>. A partir de 1923, No entanto, a situação econômica no país se recuperou, graças à reabertura de linhas de crédito que fomentassem a atividade econômica na Alemanha e também ao Plano Dawes em 1924. Passou-se a debater, por conta disso, a reinserção da Alemanha ao cenário internacional. Em 1925, França, Alemanha, Reino Unido e Itália celebraram os Tratados de Locarno, que estabeleciam as bases para a gradual desocupação da Alemanha pelas tropas aliadas e tratavam definitivamente da situação das fronteiras ocidentais do país, além de reabilitarem politicamente a República de Weimar perante a comunidade internacional.

O passo seguinte seria integrar a Alemanha ao Pacto da Sociedade das Nações. Ainda em 1926, o ingresso da Alemanha seria discutido amplamente pela Sociedade. Como se não bastasse integrá-la ao pacto, franceses e ingleses julgavam fundamental incluir a Alemanha como membro permanente do Conselho, permitindo que esta participasse mais ativamente da divisão internacional de responsabilidades das potências pela manutenção da

---

<sup>40</sup> “The Allied and Associated Governments affirm and Germany accepts the responsibility of Germany and her allies for causing all the loss and damage to which the Allied and Associated Governments and their national have been subjected as a consequence of the war imposed upon them by the aggression of Germany and her allies” (Tratado de Versalhes).

<sup>41</sup> SCHIRER, Willian L. *Ascensão e Queda do Terceiro Reich*. Ed. Civilização Brasileira, 1963. Vol.1. pg.329

ordem internacional. A crise de 1929 deterioraria gravemente as relações entre Alemanha e França. Atacada pela crise, a França se esforçava para formar governos de coalizão.

A Alemanha, igualmente vitimada, retornava aos indicadores dos primeiros anos do pós-guerra. As opções radicais se fortaleceram, principalmente na Alemanha. Nas eleições alemãs de 1932, o partido Nazista de Adolf Hitler obteve expressiva votação para o Parlamento Alemão. A plataforma do Partido nazista incluía propostas ultranacionalistas avessas ao Tratado de Versalhes. O discurso do Partido Nazista foi bem acolhido pelas gerações desiludidas da Alemanha, o que garantiu a este partido a possibilidade de indicar seu líder como Chanceler da Alemanha, logo em 1933. Constrói-se a partir daí um regime totalitário baseado no fortalecimento das capacidades geopolíticas da Alemanha, e fundado em ideais racistas de superioridade de uma discutível “raça ariana”, o que autorizava a perseguição às minorias – especialmente judeus e ciganos – além de um discurso moralista que condenava todas as entidades e manifestações humanas que, no entender de Hitler, oprimiam o povo alemão. O estrondoso crescimento econômico da Alemanha baseou-se na construção de um complexo militar industrial voltado para a guerra total e na promoção de grandes obras públicas. Em menos de cinco anos, a Alemanha voltava a ser o mais poderoso Estado europeu<sup>42</sup>.

A política externa de Hitler colidia frontalmente, entretanto, com as disposições do Tratado de Versalhes.. Assim, ainda no primeiro ano de seu governo, o ditador alemão assegurou a desconstrução do papel internacional que havia sido garantido à Alemanha desde 1926. Em outubro de 1933, durante uma conferência sobre controle de armamentos, o ditador alemão determinou a retirada da Alemanha do quadro de membros da Sociedade das nações. Hitler passou então a derrubar todos os acordos internacionais que limitavam a ação internacional da Alemanha, entre os quais se destacam o Tratado de Locarno e o Tratado de Versalhes, ambos denunciados em 1936. Além disso, promoveu uma aproximação com um dos principais países descontentes da Sociedade das Nações: O

---

<sup>42</sup> SCHIRER, Willian. *Ascensão e Queda do Terceiro Reich*. Ed. Civilização brasileira, 1963, vol.2, p.235.

Japão<sup>43</sup>, formando o embrião do Eixo. Após celebrar com o Japão o Pacto Anti-Comintern, a Alemanha começou a cortejar o ditador italiano, Benito Mussolini.

A Itália era uma potência regional permanentemente insatisfeita com a Sociedade, especialmente devido à sua falta de participação na exploração colonial européia na África, não obstante gozasse de relativo prestígio em negociações diplomáticas internacionais. Chegou mesmo a ensaiar um certo antagonismo com a Alemanha Nazista durante as primeiras violações do Tratado de Versalhes de Locarno. À vontade Omo líder da “Grande Potência”, embora o fosse por mera cordialidade, Mussolini decidiu buscar um lugar ao sol entre os impérios coloniais, ocupando a Abissínia, hoje conhecida por Etiópia, que à época fazia parte da Sociedade das Nações. Tal ocupação foi realizada através de um acordo de cooperação e arbitragem realizado entre Mussolini e Hailé Selassié, o imperador da Etiópia. Ainda assim, o Reino Unido se opôs vigorosamente à invasão e, por meio do sistema do Pacto, articulou a condenação da Itália, o que motivou sua reirata. A Sociedade das Nações, durante o período, acaba por manter-se inerte, aceitando, como frisa Seitenfus, a “desculpa italiana da não-intervenção”<sup>44</sup>. Rejeitado pelos ingleses e também pelos franceses, Mussolini aproximou-se gradualmente da Alemanha. Juntos, Hitler e Mussolini enviariam auxílio ao Genral Franco durante a Guerra Civil Espanhola e gradualmente forjaram uma aliança militar. Unidos no Pacto Anti-Comintern, que culminaria no Acordo Tripartite de 1940, o apetite do Eixo não parou de crescer. A neutralização provisória da União Soviética com o Pacto Molotov-Ribbentrop de 1939 permitiria a Hitler deflagrar a Segunda Guerra Mundial e sepultar, de uma vez por todas, o sistema da Sociedade das Nações.

#### **2.1.4. Avaliação do alcance e das limitações da organização**

---

<sup>43</sup> Considerando-se desrespeitado pelas potências ocidentais, o Japão abandonou a Sociedade das Nações em março de 1933 por ocasião do incidente Mukden, no qual fora considerado culpado por todos os membros da Assembléia.

<sup>44</sup> SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ltda, 2000, p.106.

Os artigos mais importantes do Pacto no que tange à manutenção da paz e segurança internacionais são os seguintes:

*Art. 11. Fica expressamente declarado que toda a guerra ou ameaça de guerra, atinja diretamente, ou não, algum dos membros da sociedade, interessa a toda a Sociedade, e esta deva adotar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz entre as ações.*

*Art. 13. Os membros da Sociedade das Nações concordam que se entre eles surgir uma controvérsia, que, na sua opinião, seja suscetível de solução arbitral ou judiciária, e que não se possa resolver, de maneira satisfatória, pela via diplomática, a questão será integralmente submetida à solução arbitral ou judiciária”*

Ao contrário do que se verificou com os países do Eixo, a participação tardia da União Soviética na Sociedade das nações, a partir de 1934 e desde logo como membro permanente, nunca chegou a ter alguma conotação pacifista, como bem observou Simões. Durante os primeiros anos da Revolução Russa, as lideranças comunistas chegaram a denunciar a existência da Sociedade como algo perigoso para os planos revolucionários do proletariado. Com a consolidação do poder de Stalin, o fortalecimento do poder central nas mãos do ditador, e a crescente militarização da Alemanha e do Japão, que ameaçavam as duas extremidades da recém formada federação socialista, a Sociedade das Nações passou a ser vista como o ideal, senão o único, mecanismo de segurança da qual os soviéticos poderiam se utilizar na eventualidade de um ataque simultâneo de Japão e Alemanha.

De acordo com Franck, citado por Leandro Rangel em sua obra “A Guerra e o Direito Internacional”,

“

*(...) the League of Nations was: “a child of the first World War in that it was launched on the tide of revulsion, not only against the war just ended, but against all war, which swept the world when the fighting stopped in November, 1918. The war of 1914-1918 was the first total war (...). As the war losses mounted, it became clear that the only way they could make to seem tolerable was to use the peace settlement to ensure that a disaster on such a scale would never recur” (Franck, 2002, p.255)*

Dessa forma, a atuação soviética dentro da Sociedade foi orientada para a formação de uma aliança de defesa contra os acordos do Anti-Comintern. A França foi a grande responsável por um esforço de aproximação do Ocidente com a União Soviética, mas uma aproximação fortuita com Hitler amainaria os temores de Stalin e afastaria a União Soviética da França. Nos termos do Pacto Molotov-Ribbentrop, Adolf Hitler assegurou a Josef Stalin a liberdade de ação nas relações com a Finlândia, onde o ditador soviético desejava fortalecer sua influência e rever certos pontos de fronteira. A Finlândia, que precederam os acordos de Versalhes, ao concordou com as demandas soviéticas, o que precipitou o conflito. Condenada como beligerante pela Sociedade das Nações, a União Soviética foi expulsa da Organização.

As crises eram comuns durante a década de 1930, e a Sociedade das Nações agiu de forma ineficiente durante a maioria delas. Quando agiu, os países não chegaram a observar as determinações dos bloqueios econômico e militar ao Japão, por considerarem absolutamente inviável abrir mão do vantajoso comércio com o país do sol nascente durante a maior crise econômica de todos os tempo, e por acreditarem ser militarmente impossível fazer frente à então poderosa marinha de guerra japonesa. Além disso, a crescente influência do Japão na China, chegando a invadir a Manchúria, não era vista como uma ameaça às posições inglesas e francesas na região, o que, na prática, tornava desnecessária a intervenção de natureza bélica. Como podemos observar, o idealismo mostrava-se frágil dinte de interesses nacionais e cálculos racionais de custo-benefício de natureza econômica e realista. No caso da Itália, houve o emprego de sanções como o embargo de armas para aquele país, que embora determinados normativamente não chegaram a ser efetivamente adotadas pelos membros da Liga. A política, aqui, subjugava o direito à condição de mero instrumento na consecução de interesses, utilizado e valorizado apenas quando conveniente.

Como frisa Simões<sup>45</sup>, “ *as únicas crises que a Sociedade das Nações se esforçava por resolver eram as crises políticas em que a França ou o Reino unido estivessem*

---

<sup>45</sup> SIMÔES, Bruno Graça. *Os Caminhos da Paz na ordem internacional*. São Paulo, 2006, p.19 (monografia de conclusão de curso apresentada como requisito à aprovação do curso de Direito da USP, sob orientação do Prof. Dr. Celso Lafer).

*ameaçados diretamente*”. Aliás, é clara a tendência da Sociedade das Nações, ao longo de sua evolução, de priorizar os interesses das potências imperialistas, como garantia política de sua continuidade. Com a saída dos países do Eixo, a despeito da participação soviética, a Sociedade das Nações transformou-se em uma organização essencialmente anglo-francesa, um mecanismo de legitimação da política das duas potências europeias, num esforço de conservação da ordem pós Versalhes.

Entre as outras causas, menos políticas e mais jurídicas, do colapso da Sociedade das Nações, figuram, em primeiro lugar, os critérios pouco efetivos de sanção adotados no sistema do Pacto, como foi efetivamente demonstrado. As decisões do Conselho limitavam-se ao grau de recomendação – nossa atualidade demonstra, através de quantidade de resoluções dessa natureza expedidas pela Assembleia Geral da ONU em relação à questão Israel-Palestina, por exemplo, e jamais cumpridas, a fragilidade desse tipo de natureza jurídica – ou, para usar os termos do Tratado de Versalhes, de “parecer” quanto à solução de uma controvérsia internacional. Cabia à soberania individual de cada país ponderar quanto à real necessidade ou possibilidade de intervir com sanções econômicas ou militares contra os perturbadores da ordem internacional. Mesmo as crises entre pequenos Estados, quando seriamente consideradas pela Sociedade das Nações, acabaram sendo resolvidas de modo mais ou menos aceitável apenas quando as partes demonstram interesse real em resolver o mesmo. Como bem descrito por Hedley Bull, em sua obra *A Sociedade Anárquica*, o sistema internacional não dispõe de uma autoridade supranacional que monopolize o uso da força, e o sistema de segurança coletiva proposto e instituído pela Liga não previa a institucionalização de uma governança global capaz de monopolizar o uso da força de forma anterior e superior aos Estados.

Outros dos fatores foram determinantes para o colapso do sistema do Pacto. Em primeiro lugar, a falta de uma formação militar da Sociedade das Nações. Para fazer cumprir as decisões, as determinações do Conselho, seria necessário algum tipo de força militar supranacional. As tropas instaladas na Renânia desmilitarizada por um certo período de tempo, por exemplo, estavam subordinadas a seus respectivos países e não a uma organização vinculada à Liga de forma direta. Um comando uniforme daquelas tropas dependia totalmente das boas relações entre chefes e militares norte-americanos, franceses e ingleses. A isso, aliava-se a lentíssima burocracia da Sociedade, onde o Conselho se reunia

trimestralmente apenas, e cada reunião, por sua vez, incluía uma vasta gama de assuntos e problemas, enquanto a Assembléia reunia-se apenas uma vez ao ano, sempre no mês de setembro – tradição curiosamente mantida posteriormente pela Assembléia Geral das Nações Unidas até os dias atuais – com uma quantidade de tópicos em sua agenda infinitamente maior.

Embora existisse a possibilidade de convocação extraordinária tanto do Conselho quanto da Assembléia Geral, a mesma nunca foi claramente definida nos termos do Pacto, e ainda assim, demandaria certa quantidade de tempo até que os representantes estivessem em condições de decidir e agir. Decisões orçamentárias, estratégicas, econômicas e militares importantes demandam tempo e cálculo de interesses internos e externos, ou seja, em dois níveis, e como isso era feito por cada país de forma individual, sem uma articulação com regras transparentes e pré-definidas, o processo acaba dificultando uma resposta rápida, como almejado pelos seus idealizadores: uma burocracia perfeita, baseada nos mais nobres ideais e na influência positiva e decisiva da opinião pública, naturalmente tendente ao pacifismo, capaz de evitar, por si só, os conflitos entre as nações.

A Sociedade das Nações existiu formalmente até 1946, quando foi sucedida pela Organização das Nações Unidas. Na prática, todavia, a organização cessou suas atividades com o início da Segunda Guerra Mundial. Impotente, pelos motivos largamente expostos, diante da crescente escalada de violência, a Sociedade das Nações reduziu sensivelmente suas atividades. Os poucos funcionários do Secretariado foram reduzidos ao mínimo possível e alguns dos serviços técnicos foram removidos para fora do continente europeu. Criada em meio às boas aspirações idealistas, comuns aos períodos de grandes adversidades, a Sociedade das Nações se apoiava excessivamente na boa fé de seus membros...

Mais do que isso, o correto funcionamento da Sociedade das nações exigia um certo grau de amadurecimento institucional por parte de seus membros, bem como um comprometimento político mais consistente com os termos do Pacto. Mal compreendida pelos governos da época, talvez por ser fruto de negociações tumultuadas em muitas vezes

passionais, talvez pelo considerável avanço que representava (talvez demasiado grandioso para a época), a Sociedade acabou enfrentando graves problemas desde o início de suas atividades, tendo entrado para a História como o primeiro esforço de institucionalização e partilha das responsabilidades das potências para manutenção da paz e controle de armamentos às voltas com um período de grave crise econômica e profunda degeneração valorativa por parte de algumas lideranças, evidenciadas através da ascensão de estadistas de personalidades megalomaniacas e paranóicas.

## 2.2. Conferências de Paz

Considera-se que o primeiro passo daquilo que mais tarde viria a se tornar a Organização das Nações Unidas foi dado em 12 de junho de 1941. Naquele dia, representantes do Reino Unido e da Comunidade Britânica se reuniram no Palácio de Saint James, em Londres, com membros dos governos exilados de Bélgica, França, Grécia, Holanda, Iugoslávia, Luxemburgo, Noruega, Polônia e Tchecoslováquia. Na ocasião, os países se comprometeram a trabalhar juntos, em cooperação uns com outros, tanto na paz quanto na guerra:

*“The only true basis of enduring peace is the willing cooperation of free peoples in a world which, relieved of the menace of aggression, all may enjoy economic and social security; it is our intention to work together, and with other free peoples, both in war and peace, to this end”<sup>46</sup>*

---

<sup>46</sup> Disponível em [www.un.org/aboutun/charter/history/index/html](http://www.un.org/aboutun/charter/history/index/html). Acessado em 02/03/2006

Formava-se o chamado Conselho inter-Aliado, que coordenaria as ações de guerra a partir de então. Apenas dez dias depois, inacreditavelmente, a Alemanha invadira a união Soviética. Em meados de julho, a mesma União Soviética aderira ao Conselho Inter-Aliado. Logo a seguir, em 14 de agosto de 1941, o Reino Unido emitiu, em conjunto com o governo dos Estados Unidos da América, uma declaração de princípios para a manutenção da paz e segurança internacionais, que por ter sido redigida, supostamente, em alto mar, ficou conhecida como Carta do Atlântico, curiosamente. Entre os princípios expostos na Carta, destacavam-se as ideias referentes a desarmamento, evocando as idéias kantianas (o desarmamento total como condição essencial para a paz perpétua entre as nações), a manutenção de fronteiras, a autodeterminação dos povos, além de desejos claros e explícitos de estreitamento da cooperação econômica entre os Estados, em detrimento da coerção. Em seu oitavo artigo, a Carta do Atlântico evidencia a crença pessoal do chefe de Estado norte americano, Franklin Roosevelt, e do notável inglês Winston Churchill de que:

*“all the nations of the world, for realistic as well as spiritual reasons must come to the abandonment of the use of force. Since no future peace can be maintained if land, sea or air armaments continue to be employed by nations which threaten, or may aggression outside of their frontiers, they believe, pending the establishment of a wider and permanent system of general security, that the disarmament of such nations is essential”<sup>47</sup>*

Em setembro do mesmo ano, Conselho Inter-aliado divulgou uma declaração referente aos princípios da Carta do Atlântico. Os nove governos exilados e a representação soviética aderiam integralmente às propostas apresentadas por Churchill e Roosevelt. Eugênio Garcia, em interessante artigo sobre as aspirações brasileiras a cargos importantes de Organizações Internacionais, comenta:

*A ideia original dos Quatro Policiais nasceu de uma concepção regionalista de Roosevelt acerca do ordenamento mundial que deveria emergir após o conflito e impedir a eclosão de uma Terceira Guerra Mundial. As grandes potências deveriam repartir seus deveres com a manutenção da segurança em cada região, evitando assim que os EUA*

---

<sup>47</sup> Disponível em [usinfo.state.gov/usa/facts/democracy/53](http://usinfo.state.gov/usa/facts/democracy/53) Acessado em 02/03/2006.

*ficassem obrigados a assumir compromissos militares por toda parte. Atuando de forma concertada, seria teoricamente possível aos Policiais fornecer razoável grau de “proteção” à Europa e à Ásia. No Oriente Médio, zona instável de encruzilhada de civilizações entre a África e o continente euroasiático, Roosevelt flertou com a hipótese de sugerir um “Estado muçulmano” para o Conselho de Segurança. Tal sugestão, porém, nunca foi formalmente apresentada pelo governo norte-americano.<sup>48</sup>*

Com a entrada dos Estados Unidos da América na guerra, os esforços de entendimento internacional contra as forças do Eixo se intensificaram. Em 1º de janeiro de 1942, os Aliados apresentaram a Declaração das Nações Unidas. Neste documento, os Estados Unidos da América, a União Soviética e o Reino Unido e a República da China reafirmaram sua crença nos princípios inicialmente apresentados na Carta do Atlântico, se comprometendo a não manter os esforços conjuntos de guerra a qualquer custo e a não negociar absolutamente nenhuma forma de armistício em separado com as forças do Eixo. A declaração foi assinada pelos outros vinte e dois membros do Conselho Inter-Aliado. Ao longo do conflito, mais vinte e um países aderiram à declaração.

O passo seguinte foi Conferência de Moscou. Reuniram-se na capital soviética os representantes dos chamados “Quatro Grandes”: Estados Unidos, Reino Unido, China e União Soviética. A Declaração das Quatro Potências, de 30 de Outubro de 1943, reconhecia a necessidade de se estabelecer, tão logo fosse possível, uma organização internacional baseada no princípio da igualdade soberana entre os Estados, que fosse aberta à adesão de todos os Estados, amantes da paz, grandes ou pequenos (novamente podemos identificar aqui a pretensão universalista, embora distante do contexto idealista), e voltada para a manutenção da paz e segurança internacionais. Esse compromisso seria reafirmado em dezembro do mesmo ano, na Conferência de Teerã, no Irã (antiga Pérsia), nos seguintes termos:

*“We are sure that our concord will bring an enduring peace. We recognize fully the supreme responsibility resting upon us and all the United Nations to make a peace which will command the goodwill of the*

---

<sup>48</sup> GARCIA, Eugênio. *De como o Brasil quase se tornou membro do Conselho de Segurança da ONU Rev. Bras. Polít. Int.* 54 (1): 159-177 [2011]

*overhealing mass of the peoples of the world and banish the scourge terror of war for many generations”.*<sup>49</sup>

Em fevereiro de 1944, o presidente Franklin Roosevelt aprovou o trabalho coordenado pelo secretário Cordell Hull, possibilitando que Reino Unido, China e União Soviética fossem postos a par dos projetos e intensificassem a negociação internacional que conduziria à criação das Nações Unidas.

Para tais fins, foi realizado um encontro em Dumbarton oaks em meados de 1944, pequenina cidade nas proximidades de Washington, DC. A Conferência teve dois momentos distintos. Primeiramente, os Estados Unidos e o Reino Unido redigiram os principais pontos do projeto de organização internacional juntamente com a representação soviética. A seguir, ingleses e americanos apresentaram o projeto os representantes chineses. O texto final das propostas de Dumbarton Oaks previa a criação de quatro órgãos principais, que constituiriam a organização a ser denominada Organização das Nações Unidas. Tratava-se de uma Assembléia Geral composta de todos os membros, um Conselho Executivo (*Executive Council*, embrião do Conselho de Segurança) composto de onze membros, cinco deles permanentes e os restantes eleitos pela Assembléia por períodos intercalados de dois anos; uma Corte Internacional de Justiça, a ser aproveitada da antiga Corte Permanente de Justiça de Haia, órgão da antiga Sociedade das Nações; e um Secretariado. Sob autoridade da Assembléia Geral seria colocado um Conselho Econômico e Social.

*Era, portanto, com incredulidade que o Itamaraty via a perspectiva de alterar o plano original de Dumbarton Oaks. A posição que a delegação brasileira deveria adotar em São Francisco seria então a seguinte: “Na verdade, parece-nos inevitável a aceitação da ideia dos lugares permanentes, concedidos às cinco grandes potências. Se, todavia, for resolvido aumentar esse número para seis, o sexto lugar só poderá caber, logicamente, ao Brasil, devido à sua grandeza territorial, à sua população, às suas possibilidades econômicas e ao seu atual esforço de guerra, em prol da causa das Nações Unidas. Não julgamos, porém, que devemos pleitear a criação desse sexto lugar, porque: 1º) não estamos talvez em condições de arcar com as graves responsabilidades que*

---

<sup>49</sup> RUSSEL, Robert. *A History of the United Nations Charter*. Washington: Brookings, 1958, p. 219

*acarreta semelhante posição; 2º) a escolha do Brasil levantaria, provavelmente, contra nós grandes invejas, da parte de várias nações latino-americanas; 3º) não podemos concordar em que o mesmo lugar seja ocupado por nenhuma outra nação”.*<sup>50</sup>

A essência do plano de Dumbarton Oaks consistia em conferir a um Conselho Executivo a principal responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança no cenário intencional, institucionalizando definitivamente o governo das grandes potências. Caberia à Assembléia Geral estudar, discutir e fazer recomendações apenas no que tangesse aos aspectos mais gerais dos propósitos e princípios da Organização. O Conselho deveria agir – e por isso fora chamado inicialmente de “executivo” – e coordenar as ações dos demais membros<sup>51</sup>. É interessante notar o papel do Brasil e a maneira com que foi considerado pelas demais potências:

*Na sessão do Comitê Diretor Conjunto de Dumbarton Oaks, que teve lugar na manhã de 28 de agosto, o subsecretário de Estado Edward Stettinius, seguindo as instruções de Roosevelt, levantou pela primeira vez a questão do Brasil – que, diga-se de passagem, não havia sido previamente consultado a respeito. Indicou que mais à frente nas conversações sua delegação poderia desejar propor um sexto assento permanente no Conselho, a fim de poder acomodar algum dos países latino-americanos. O chefe da delegação soviética, Andrei Gromyko, inquiriu se Stettinius teria algum país específico em mente. Leo Pasvolsky, assessor norteamericano presente à reunião, respondeu que talvez pudesse ser o Brasil. Sobolev, delegado soviético, perguntou então quando o Brasil deveria ser incluído. Stettinius, vendo que a discussão estava indo muito mais longe do inicialmente pretendido, esclareceu que sua delegação não estava fazendo de fato uma proposta e tampouco estava sugerindo qualquer momento particular para tal aumento dos membros permanentes. O representante britânico, Alexander Cadogan, disse que se o número fosse aumentado para mais de cinco membros permanentes haveria “considerável confusão”. Adiantou que informaria*

---

<sup>50</sup> GARCIA, Eugênio. *De como o Brasil quase se tornou membro do Conselho de segurança da ONU Rev. Bras. Polít. Int.* 54 (1): 159-177 [2011]

<sup>51</sup> O principal ponto de discussão envolva a criação do Conselho Executivo: sua criação, composição, membros, procedimentos de votação. A questão da votação foi deliberadamente deixada em aberto, devido à dificuldade em se obter um entendimento definitivo entre as Quatro Potências. Também causaram muita discussão as questões referentes à possível constituição de uma força militar internacional que tivesse caráter permanente, como desejavam os soviéticos, ou *ad hoc*, como preferiam americanos e ingleses. Após o ajuste final em Dumbarton Oaks, o projeto foi enviado para os demais aliados e passou por uma extensa discussão em vários setores da comunidade internacional.

*seu governo a respeito do caso brasileiro, mas duvidava que Londres contemplasse essa possibilidade.*<sup>52</sup>

O debate oficial sobre as propostas de Dumbarton Oaks seria retomado na Conferência de Yalta em 1945, popular balneário no Mar negro. Lá, Winston Churchill, Joseph Stalin e Franklin Roosevelt sobre a revisão de pontos específicos de Dumbarton aks e as negociações referentes ao futuro das populações sob domínio do Eixo. A declaração final da Conferência de Yalta estabelecia a data de início dos trabalhos de uma “Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional”, aberta a todos os Estados que então estavam lutando contra o Eixo. Essa abertura, entretanto, gerava temores nas grandes potências, especialmente no que era concernente ao futuro:

*Alguns delegados argumentaram que a presença do Brasil reabriria o debate regional e poderia levar a pressões para a incorporação de potências menores de outras regiões. Foi também comentado que o Brasil não era uma “grande potência” e seu futuro político e econômico ainda era incerto. A “duvidosa capacidade militar do Brasil” poderia minar a justificativa principal para a concessão de privilégios aos membros permanentes, isto é, as potências vitoriosas na guerra que teriam depois maiores responsabilidades na paz. Esses e outros argumentos foram consolidados em um memorando sobre o lugar do Brasil no Conselho, escrito por Pasvolsky e outro assessor sênior, James Dunn. Os britânicos e soviéticos haviam rejeitado “enfaticamente” a proposta. À luz dessa oposição, alegava o texto, era preciso reconsiderar a atitude que havia sido tomada. A delegação norte-americana, após exaustivo estudo do assunto, recomendava “unanimente” que os EUA não apoiassem o Brasil*<sup>53</sup>

Originalmente, quarenta e cinco Estados fora convidados para a Conferência: Os Quatro Grandes, e os demais países que, tendo declarado guerra contra o Eixo, haviam assinado ou aderido à Declaração das Nações unidas. Além deles, a França propôs a

---

<sup>52</sup> GARCIA, Eugênio. *De como o Brasil quase se tornou membro do Conselho de egurança da ONU Rev. Bras. Polít. Int.* 54 (1): 159-177 [2011]

<sup>53</sup> GARCIA, Eugênio. *De como o Brasil quase se tornou membro do Conselho de egurança da ONU Rev. Bras. Polít. Int.* 54 (1): 159-177 [2011]

participação do Líbano e da Síria, seus ex-protetorados. A própria Conferência deliberou ainda por convidar a Bielorrússia e a Ucrânia, que gozavam de especial autonomia dentro da estrutura da união Soviética, a recém liberada Dinamarca e a República Argentina, que declarara guerra ao Eixo em Março de 1945 e manifestara interesse em participar da Conferência. Por outro lado, a Polônia, primeiro país a tombar nas mãos da Alemanha, não pôde participar da Conferência por problemas de organização política interna. No documento final, o espaço para a assinatura polaca foi deixada em branco e, após a formação do governo polonês, seus representantes puderam assinar a Carta das Nações Unidas, sendo este país considerado um dos membros fundadores da ONU.

*Do Rio de Janeiro, em curto telegrama a Leão Velloso, Vargas parecia triunfante: “Nosso povo, desde ontem, festeja com entusiasmo a vitória comum. Pelas nossas bases milhares de aviões começarão, em breve, a passar em trânsito da Europa para a Ásia. Parece justo o reconhecimento nessa Conferência do valor da nossa colaboração e sacrifício, assegurando-nos um lugar permanente no Conselho”<sup>54</sup>*

*Desinteressado do assunto, o governo norte-americano parecia querer responsabilizar as outras potências que se opunham a um Conselho demasiadamente alargado. A Grã-Bretanha se encaixava nesse perfil, sustentando que um órgão com poucos membros seria “mais eficaz”<sup>55</sup>.*

Justamente o procedimento de votação do Conselho de Segurança, conforme sugerido pelas potências, causaria maior desentendimento entre os Estados presentes em São Francisco entre abril e junho de 1945. Os Estados Unidos, o Reino Unido e a União Soviética argumentavam que o peso atribuídos às decisões destes países no âmbito do Conselho visava preservar um entendimento constante entre essas potências, sem as quais

---

<sup>54</sup> GARCIA, Eugênio. *De como o Brasil quase se tornou membro do Conselho de Segurança da ONU Rev. Bras. Polít. Int.* 54 (1): 159-177 [2011]

<sup>55</sup> GARCIA, Eugênio. *De como o Brasil quase se tornou membro do Conselho de Segurança da ONU Rev. Bras. Polít. Int.* 54 (1): 159-177 [2011]

não seria possível manter a paz e a segurança internacionais. A pressão dos outros países não foi suficiente para alterar esta proposta, que passou idêntica à Carta das Nações Unidas, tornando-se seu artigo 27. Como compensação, o papel de outros órgãos previstos nas propostas formuladas em Dumbarton Oaks, tais como a Assembleia Geral da ONU e o Conselho Econômico e Social, tiveram sua importância aumentada, o que fez surgir condições para que todos os Estados se sentissem suficientemente responsáveis pela manutenção da paz e da segurança no cenário internacional, ainda que indiretamente. Em 26 de junho de 1945, os representantes dos países presentes na Conferência assinaram a Carta das Nações Unidas. Por ter sido o primeiro país agredido pelo Eixo (Japão), coube à República Popular da China a primeira assinatura.

*Apesar da evidente frieza das grandes potências, o país lançou-se em uma intensa campanha e buscou fórmulas que viabilizassem sua candidatura, chegando inclusive a apresentar-se como o candidato das Américas – proposta à qual se opuseram abertamente os países americanos, a começar pelos próprios EUA . O impasse então criado só se resolveu mediante a retirada do Brasil do Conselho e da própria Liga, em um episódio que gerou atritos entre o então representante do Brasil no organismo, Afrânio de Mello Franco, e o chanceler Félix Pacheco.*

Os Estados que ainda compunham a Sociedade das Nações deveriam agora se encarregar da liquidação dessa antiga e ineficaz organização. Em 24 de outubro de 1945, a Carta entrava então em vigor, e junto com ela surtia um novo conjunto de mecanismos de solução de controvérsias. Com cento e onze artigos, a Carta das Nações Unidas representa não apenas uma complementação, mas uma sensível superação do que havia sido esboçado em Versalhes décadas antes. A estrutura da Organização das Nações Unidas se baseia, em linhas gerais, na estrutura do Pacto da Sociedade das Nações: há um Conselho composto de um número restrito de países, uma Assembleia que congrega todos os membros e um Secretariado que era o órgão responsável pela administração da estrutura funcional das Nações Unidas e pela viabilização material da atuação da ONU, tendo em vista as decisões dos demais órgãos. A estes três principais órgãos que compõem o corpo pulsante da ONU, somam-se:

. A Corte Internacional de Justiça, órgão com funções jurídicas de natureza consultiva e contenciosa, figurando como sucessora da Corte Permanente de Justiça Internacional, da antiga Liga das Nações, sendo o principal órgão judiciário internacional, a quem todos os Estados-membros deveriam remeter suas consultas e controvérsias jurídicas.

. O Conselho Econômico e Social, responsável, de acordo com a Carta de São Francisco, pelo planejamento e implementação de condições de bem-estar e estabilidade econômica e social, entendidas como necessárias à manutenção de relações pacíficas e amistosas entre as Nações;

. O Conselho de Tutela, desativado atualmente, órgão com a função designada de promover uma administração jurídica de alguns territórios tutelados pela Organização das Nações Unidas, ou seja, todos aqueles territórios previstos no artigo sétimo da Carta de São Francisco, territórios cujas circunstâncias materiais e sociais não viabilizavam o exercício de sua soberania.

O artigo sétimo da carta de São Francisco facultava aos membros a criação de órgãos subsidiários, os quais, ao longo do tempo, foram efetivamente criados.

### **2.3. A criação do Conselho de Segurança: comparações entre a Carta de São Francisco e o Pacto da Sociedade das Nações**

Como vimos, a Sociedade das Nações já tentara implementar um mecanismo de segurança coletiva paralelo a um mecanismo de solução de controvérsias, mas seus resultados foram notadamente inferiores ao esperado pelos autores do Pacto devido a uma série de motivos. Nos termos do Pacto da Sociedade das nações, esta organização internacional era composta de três órgãos principais: A Assembléia, O Conselho e o Secretariado. A Assembléia era composta por todos os membros do Pacto, enquanto o Conselho era composto por um número restrito de membros, quatro deles permanentes: inicialmente, os Estados Unidos da América, a França, a Inglaterra e o Japão – e quatro não permanentes, inicialmente a Bélgica, o Brasil, a Espanha e a Grécia.

*“ deve-se destacar o fato de que em ambas as organizações o Brasil desenvolveu aspirações a um papel internacional protagônico em momentos históricos totalmente distintos. Estamos nos referindo, aqui, às postulações brasileiras a ser membro permanente do Conselho Executivo da Liga, no período 1921/1926; à candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, em 1944/45; e à renovação dessa candidatura em período recente. Como será demonstrado com mais detalhes adiante, chama atenção o fato de que em todos esses momentos as pretensões brasileiras tenham se apoiado em argumentos diplomáticos bastante semelhantes (ainda que, naturalmente, renovados de acordo com as características do país em cada época), o que se constitui em um importante indicador da persistência de certas crenças a respeito de quais devam ser nosso papel, status e pertencimento no plano internacional. Vale destacar, ainda, que embora os contextos domésticos dos três períodos sejam diferenciados, os contextos internacionais têm em comum o fato de se constituírem em momentos de grandes transformações estruturais no sistema internacional – o que, certamente, aumenta o grau de incerteza com que operamos atores dentro desse sistema.<sup>56</sup>*

anto a Assembléia quanto o Conselho tinham competência para lidar com qualquer problema dentro da esfera de atuação da Liga das Nações que afetasse a paz no mundo. Cumpria ao Secretariado, um corpo técnico de funcionários internacionais, fornecer subsídios para o trabalho destes dois órgãos, que não se encontravam permanentemente reunidos em Genebra, devendo o Conselho ser convocado sempre que necessário e a Assembléia se reunindo uma vez ao ano. Convocações extraordinárias de ambos estavam previstas, mas, dado ao estágio tecnológico da época, era pouco viável uma reunião emergencial ser realizada em poucos dias. Entre as inovações mais interessantes do Pacto estava a elaboração de uma obrigação de solução pacífica das controvérsias aliada a um sistema de segurança coletiva contra agressores. A obrigação de solução pacífica estava contida no art. 12 do Pacto das Nações:

*“Art.12. The Members of the League agree that, IF there should arise between them any dispute likely to lead to a rupture they will submit the matter either to arbitration or judicial settlement or to enquiry by the Council, and they agree in no case to resort to war until three*

---

<sup>56</sup> MELLO E SILVA, Alexandra. *Idéias e Política Externa Brasileira: a atuação brasileira na Liga das nações e da ONU*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 41 (2): 139-158 [1998]

*months after the award by the arbitraor or the judicial decision, or the report by the Council”*

O mecanismo de segurança coletiva, por sua vez, foi incluído no artigo 16:

*“Art.16. Should any Member of the League resort to war it shall ipso facto be deemed to have committed an act of war against all the other Members of the League. Governments concerned what effective military, naval or air force the Members of the League shall severally contribute to the armed forces too be used to protect the covenants of the League”.*

O texto do artigo 12 estabelece uma obrigação para as partes em uma controvérsia, deixando de forma facultativa a escolha entre uma solução arbitral ou judicial, através da Corte Permanente de Justiça Internacional, ou ainda através de uma apreciação e decisão por parte do Conselho da Sociedade das Nações.

De acordo como artigo 11, essa não seria a única maneira disponível para que um membro da organização viesse a acionar um dos órgãos da Sociedade. Qualquer um dos membros teria a oportunidade de acionar tanto o Conselho quanto a Assembléia, com o objetivo de contribuir para a manutenção da paz no plano internacional.

*“Art.11. The friendly right of each member of the League to bring to the attention of the Assembly or the Council any circumstance whatever affecting international relations which threatens to disturb international peace or the good understanding between nations upon which peace depends.”*

É interessante notar que não há referência explícita a termos como “guerra”, “controvérsia” entre Estados. A sutil linguagem dos documentos internacionais procura, na elaborada redação deste importante documento, dar margem à interpretação conveniente ou necessária, seja através da hermenêutica jurídica ou da simples expressão de entendimento pelos agentes políticos – Estados – através da utilização da expressão “*any circumstance*”, deixando ao critério dos Estados sua compreensão. Trata-se de uma expressão abrangente, de extenso alcance, tratando-se de louvável escolha dos redatores, permitindo uma mais ampla e adequada acomodação dos interesses políticos das partes envolvidas. Desta

maneira, os distintos órgãos da Liga das nações poderiam construir caso a caso, ao longo da história, uma interpretação mais adequada dos belos princípios expostos no Pacto da Sociedade das Nações.

As quatro grandes potências, através da assinatura do Pacto consideradas também com o *status* especial de membros permanentes, possuíam, efetivamente, um papel decisivo na tomada de decisões multilaterais. A distribuição de poder, já neste período embrionário da história das organizações internacionais, paradoxalmente aos mais belos princípios de igualdade soberana entre nações e busca de uma paz justa, era distribuído de maneira assimétrica, priorizando os princípios que regiam o mundo da política em detrimento daqueles que regiam o mundo jurídico da justiça kantiana.

*Dentro do governo brasileiro, existia certo ceticismo com o projeto da organização mundial, dada a maneira como havia sido estruturado, com todas as suas deficiências e lacunas. Conforme relatou Raul Fernandes, na reunião de 20 de outubro da comissão de notáveis, a maioria dos presentes se manifestou contra o posto permanente no Conselho de Segurança alegando duas razões principais: a) a posição acarretaria “imensas responsabilidades financeiras, políticas e militares, que não é do nosso interesse assumir”; e b) “a pretensão infalivelmente seria rejeitada”. Apresentando-a, vaticinou Fernandes, “iríamos colher vexame certo”. O Brasil colocaria os EUA em posição desagradável e “suscitaríamos contra nós, só com ser apresentada, as suscetibilidades das outras Repúblicas americanas”.<sup>14</sup> Assim, desde o início, ergueu-se relativo consenso de que o assunto era delicado e exigia discricção. Se o Brasil apresentasse um pleito notoriamente ostensivo, poderia ter de enfrentar depois uma situação de desprestígio em caso de recusa. Possivelmente por isso mesmo Vargas evitou abordar a questão em declarações públicas. Não obstante, indiretamente fez ver que ele próprio considerava de bom alvitre que o Brasil fosse reconhecido por sua lealdade à causa aliada.<sup>57</sup>*

Como vimos anteriormente, a matéria da solução pacífica de controvérsias é regulada no Pacto da Sociedade das Nações pelos artigos 12, 13, 14 e 15. O artigo doze, como explitado anteriormente, estabelece opções diversas para a busca de solução pacífica

<sup>57</sup> GARCIA, Eugênio. *De como o Brasil quase se tornou membro do Conselho de segurança da ONU Rev. Bras. Polít. Int.* 54 (1): 159-177 [2011]

de controvérsias pelas partes envolvidas: submeter a controvérsia ao exame do Conselho, à arbitragem internacional ou à Corte Permanente de Justiça Internacional. É importante frisar que em nenhum momento é exigido das partes envolvidas nas controvérsias qualquer tipo de consenso em relação à decisão de recorrer ao Conselho, que poderia ser acionado mesmo que uma das partes não estivesse de acordo com o método, ficando a mesma, inclusive, comprometida a acatar a decisão do mesmo.

Uma parte que se considerasse protelada poderia, unilateralmente acionar o o Secretário Geral, como prevê o artigo 15:

*“any part to the dispute may effect such submission by giving notice of the existence of the dispute to the Secretary-General, Who Will make all necessary arrangements for a full investigation and consideration thereof”*

Constatamos, portanto, que apesar da igualdade teórica e jurídica, nos fazendo supor automaticamente que ambos os órgãos, Assembléia e Conselho, seriam igualmente competentes para dirimir controvérsias entre Estados de forma pacífica, na prática o Conselho se sobrepunha claramente à Assembléia. Quando interpelado, a título de exemplo, por um terceiro Estado ou mesmo pela Assembléia, o Conselho tinha autonomia para decidir acerca de medidas necessárias de forma livre, não preestabelecida, desde que não fosse, obviamente, incompatíveis com o sistema de segurança coletiva previsto no Pacto das Nações, podendo fazer uso de todos os meios até então conhecidos pelo Direito Internacional Público na dirimência de controvérsias.

*Todavia, a natureza da Liga das Nações e o contexto internacional que emergiu após 1918 praticamente impossibilitaram que aquela entidade obtivesse sucesso em seu objetivo principal, que não era outro senão evitar a guerra. A Liga não contava com mecanismos apropriados para a manutenção da paz e tampouco representava de fato a distribuição do poder internacional, haja vista a ausência em seu quadro de um destacado ator no cenário internacional: os Estados Unidos da América, que haviam assumido uma postura mais isolacionista na sequência da Primeira Guerra. Ademais, a Liga apresentou um perfil*

*exageradamente eurocêntrico, dando pouca atenção a demandas dos países situados fora do contexto europeu*<sup>58</sup>

Uma vez que a suposta decisão do Conselho não seja aceita pelos membros, não chegando ao término a controvérsia, terceiros Estados particularmente interessados na solução do caso podem formular recomendações e auxiliar os Estados envolvidos a solucionar o problema. Caso ainda assim persistissem a divergência inicial e o ânimo belicoso, só restaria ao frágil sistema de segurança coletiva desta falha organização, esboço da Organização das Nações Unidas, situada na infância da história das organizações internacionais, prescrever o disposto no artigo doze, decretando uma espécie de moratória de três meses, preescrevendo o adiamento do conflito como um médico prescreve o repouso temporário para que o corpo recupere a saúde. A saúde política, consistindo na paz entre as nações tão almejada por Immanuel Kant, será então alcançada, de acordo com o a esperança do pensamento idealista, através do tempo. O tempo viria a ser o instrumento da paz.

Há, apesar de todos os artifícios gramaticais destinados a manter a mais ampla abrangência de atuação do Conselho, uma ressalva destinada a limitar a atuação deste órgão tão importante para o sistema de segurança coletiva da Liga das Nações.

A Assembléia, outro órgão importante, pode ser consultada tanto pelo próprio Conselho, caso este entenda necessário e relevante, quanto por um terceiro Estado. Neste caso, os mesmos procedimentos previstos para a atuação do Conselho devem ser seguidos pela Assembléia. A dificuldade, nesse caso, certamente se torna ainda, maior, devido ao expressivo número de membros do órgão, o que na prática determinou que a Assembléia fosse expressivamente menos procurada em relação ao Conselho, ao qual as partes preferiam recorrer em casos de dirimências.

Podemos observar que a Carta de São Francisco apresenta algumas semelhanças com o Pacto das Nações. Não seria exagerado afirmar, absolutamente, que algumas idéias

---

<sup>58</sup> PENNA FILHO, Pio. *Segurança Seçetiva no Pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos – o caso africano*. Rev. Bras. Polít. Int. 47 (1): 31-50 [2004]

presentes na Carta das Nações Unidas (não todas) apenas desenvolveram as ideias que já estavam presentes no Pacto desde 1919...Enumeremos em tópicos as semelhanças notadas:

- . Ambos documentos representam um reconhecimento expressivo de meios pacíficos de solução de controvérsias já presentes anteriormente na história do Direito Internacional Público: conciliação, mediação, bons ofícios.

- . Ambos os documentos evidenciam a relevância das decisões de cortes de arbitragem

- . Ambas instituições, Liga e ONU, instituíram um órgão de natureza essencialmente jurídica com participação atua na solução de controvérsias internacionais: a Corte Permanente de Justiça na primeira instituição, e a Corte Internacional de Justiça na segunda

- . Em relação à solução de controvérsias, ambas adotam resoluções de natureza inicialmente recomendatória, não tendo efeitos obrigatórios para as partes.

A maior diferença entre o Pacto da Liga das Nações e a carta de São Francisco está na ideia de que as Nações unidas não devem monopolizar a solução das controvérsias internacionais. O antigo Pacto conferia ao Conselho a prerrogativa de, a pedido das partes, agir tão logo se visse frustrada a hipótese de solução jurisdicional, por meio de uma arbitragem internaional ou através da Corte Permanente de Justiça Internacional, conforme estabelecia o artigo quinze do Pacto. Já a Carta enumera, no artigo trinta e três, todos os procedimentos interestatais possíveis, aos quais as partes devem recorrer antes de se dirigir ao Conselho de Segurança e à Assembléia.

Há maior liberdade de ação, portanto, por parte dos Estados, sem que haja necessariamente conflito com as disposições da carta de São Francisco. Os Estados não são coagidos a agir necessariamente desta ou daquela maneira, pois as possibilidades de negociação são sensivelmente ampliadas. Os meios disponíveis e os instrumentos e mecanismos mais indicados para cada situação tornam-se um leque mais aberto do que aquele disponibilizado pela instituição anterior, sem dúvida alguma.

Assim como o Pacto, a Carta da ONU prevê uma estrutura bipartite com dupla intervenção de natureza obrigatória, dividida em dois órgãos, uma Assembléia Geral e um

Conselho de Segurança, a primeira com participação mais ampla e a segunda mais restrita. A ideia, teoricamente, é garantir que mesmo os Estados mais fracos tenham a oportunidade de participar ativamente, ou ao menos de posicionar-se através de seus representantes sobre questões que envolvam segurança internacional, representantes estes que podem falar, votar e, principalmente, ser ouvidos na esfera internacional por todos os outros atores no mesmo foro – especialmente no caso da Assembleia Geral – intervindo desta maneira ainda que indiretamente no sistema de solução de controvérsias.

É importante ressaltar, entretanto, que ao contrário do Pacto, que ao menos do ponto de vista *normativo e jurídico* mantinha a competência concorrente entre os órgãos Assembleia e Conselho, no caso da Organização das Nações Unidas e divisão de poder é flagrantemente desigual, assimétrica.

Tal assimetria torna-se clara no artigo 24 da carta:

*“Art. 24.*

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

*2 - No cumprimento desses deveres, o Conselho de Segurança agirá de acordo com os objectivos e os princípios das Nações Unidas. Os poderes específicos conferidos ao Conselho de Segurança para o cumprimento dos referidos deveres estão definidos nos capítulos VI, VII, VIII e XII.*

*3 - O Conselho de Segurança submeterá à apreciação da Assembleia Geral relatórios anuais e, quando necessário, relatórios especiais. “*

Torna-se claro, portanto, que na Organização das Nações Unidas a responsabilidade *principal* pela manutenção da paz cabe essencialmente ao Conselho de Segurança, que possui, como já observado anteriormente, uma distribuição de poder entre seus membros flagrantemente desigual e assimétrica, mais próxima da noção realista de equilíbrio de poder e do caráter instrumental das organizações internacionais do que de uma visão idealista que fundamentou, através do belíssimo discurso dos 14 pontos de Wilson que lançou sua pedra

fundamental, a criação da primeira organização internacional com vistas à manutenção da paz no cenário internacional.

O antigo Conselho da Sociedade das Nações era composto por um certo número de membros permanentes e membros não permanentes, perfeitamente adaptável, considerando o consentimento da Assembléia. Bruno Simões<sup>59</sup> aponta vantagens e desvantagens do modelo adotado:

*“ As vantagens residem, principalmente, na possibilidade de adaptar a composição do Conselho de maneira a melhor refletir o jogo de forças do cenário internacional. Por outro lado, esse tipo de adaptação pode – como de fato ocorreu – restringir o poder político dos membros permanentes e também da Assembléia da Sociedade, uma vez que a pressão para se permitir alterações na composição do Conselho poderia tomar uma boa parte de sua pauta anual na Assembléia. Além disso, há a questão do processo decisório: o Pacto não confere aos Estados responsabilidades proporcionais às suas capacidades geopolíticas. Desta forma, tanto o gigantesco Império Britânico dos anos 20 quanto a pequena Costa Rica da mesma época dispunham do mesmo poder de decisão, uma vez que as decisões do Conselho só vinculavam os membros da Sociedade das Nações caso fosse tomadas por unanimidades.”*

SIMÕES (2006) atenta, portanto, para um aspecto interessante: embora reconhecidamente mais assimétrico e menos democrático, o sistema ONU se mostra mais efetivo e eficaz. Seria justo, o autor questiona, conferir o mesmo peso à atuação de países de diferentes importâncias em relação ao aspecto geopolítico? Segundo ele, não. E a assimetria do Conselho de Segurança das Nações Unidas seria uma resposta *eficaz e justa* aos erros da Sociedade das Nações relativos à distribuição de poder entre seus membros:

*“A Carta das Nações Unidas corrige esse possível equívoco do Pacto de duas maneiras: primeir, no que tange à composição, pois nomeia membros permanentes, no artigo 23, e deixa claro que toda reforma do Conselho é uma emenda à Carta, como tal requerendo dois terços dos votos da Assembléia Geral, inclusive o voto favorável dos cinco membros permanentes. Além disso, a Carta estabelece o princípio*

---

<sup>59</sup> SIMÕES, Bruno Graça. *Os Caminhos da Paz na ordem internacional*. São Paulo, 2006, p.22 (monografia de conclusão de curso apresentada como requisito à aprovação do curso de Direito da USP, sob orientação do Prof. Dr. Celso Lafer).

*do concurso das potências no Conselho de Segurança. Toda decisão não-procedimental do Conselho deve contar os votos da maioria qualificada dos membros (nove votos), inclusive os votos dos cinco membros permanentes do Conselho. Em suma, qualquer decisão do Conselho de Segurança que conte com o voto negativo de qualquer membro permanente deixará de entrar em vigor antes que todos os outros membros votem favoravelmente.” (SIMÕES, 2006).*

A Carta da Organização das Nações Unidas, portanto, instituiu o que se tornou conhecido como *poder de veto*, institucionalizando a desigualdade na distribuição de poder entre os membros da organização e afastando-a das aspirações idealistas.

Uma outra diferença significativa interferiu diretamente no papel historicamente desempenhado pelo Brasil na matéria de política externa, sempre empenhado em sua “diplomacia pela participação”, buscando ampliar sua influência na esfera internacional através da constante atuação e participação em fóruns multilaterais de política internacional. O Brasil, ao longo da história da Liga das Nações, pleiteou insistentemente uma posição de membro permanente, jamais alcançada. Durante anos, como consequência de sua atuação política, nosso país foi exercer sucessivos mandatos no Conselho da Sociedade das Nações, o que configurava um papel de “membro permanente de fato, embora não de direito”, uma vez que não havia, no sistema da Sociedade, diferença entre os votos dos membros permanentes e dos membros não permanentes.

No caso da Carta de São Francisco, a reeleição imediata é claramente proibida, conforme o artigo 23:

*“Art. 23 1 - Conselho de Segurança será constituído por 15 membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembleia Geral elegerá 10 outros membros das Nações Unidas para membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para outros objectivos da Organização e também uma distribuição geográfica equitativa.*

*2 - Os membros não permanentes do Conselho de Segurança serão eleitos por um período de dois anos. Na primeira eleição dos membros não permanentes, depois do aumento do número de membros do Conselho de Segurança de 11 para 15, dois dos quatro membros adicionais serão eleitos por um período de um ano. Nenhum membro que termine o seu mandato poderá ser reeleito para o período imediato.*

*3 - Cada membro do Conselho de Segurança terá um representante. “*

Nenhum membro não permanente, portanto, terá direito à reeleição pelo período subsequente, diminuindo, portanto, o poder político dos membros não permanentes e reduzindo sua expressividade.

*Por um lado, a nova organização internacional certamente beneficiou-se da experiência da Liga das Nações, tentando corrigir os equívocos mais elementares que marcaram o funcionamento da Liga. Por outro, a ONU estabeleceu princípios universais e soube conviver com a realidade da assimetria do poder internacional, criando mecanismos que respeitassem, até certo ponto, a vontade das superpotências, como é o caso do sistema erigido em torno do Conselho de Segurança e do respectivo poder de veto desfrutado pelas cinco maiores potências mundiais.<sup>60</sup>*

Em relação aos tipos de conflitos que podem ser resolvidos pela Carta da ONU e pelo Pacto das Nações, ambas as instituições estabelecem que tanto a Assembléia quanto o Conselho são indicados para resolver “controvérsias e outras situações”, estabelecendo inclusive algumas distinções procedimentais entre controvérsias e outras situações, embora não defina nem diferencie a materialidade de nenhum desses eventos. Além disso, a Carta de São Francisco busca limitar sua atuação a conflitos cuja gravidade ponha em perigo as relações internacionais.

Todavia seja sensato evitar que a pauta do Conselho de Segurança seja invadida por questões menores, muitas vezes irrelevantes para a manutenção da paz e segurança internacionais, é inoportuno limitar as ocasiões em que a Organização das Nações Unidas

---

<sup>60</sup> PENNA FILHO, Pio. *Segurança Seçetiva no Pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos – o caso africano*. Rev. Bras. Polít. Int. 47 (1): 31-50 [2004]

poderá defender a prevalência de seus princípios e exercer sua missão de pacificação. A solução encontrada, conforme detalharemos a seguir, foi de conferir ao Conselho de Segurança o poder para determinar a pertinência de certos pedidos, optando por afastá-los de sua ordem do dia. Outros dois aspectos materiais são ponderados pela Carta e pelo Pacto: a possibilidade de extensão da jurisdição do Conselho a Estados não-membros das Nações Unidas, e da antiga Sociedade das Nações, e a necessidade de que a controvérsia ou a situação deva ter caráter internacional, sendo vetado pelo artigo segundo da Carta de São Francisco qualquer intromissão em assuntos de exclusiva competência da jurisdição interna de cada Estado. O Pacto das Nações conferia ao Conselho o dever de reconhecer o caráter doméstico de alguma controvérsia caso houvesse necessidade, enquanto o texto da Carta da ONU deixa esse tópico em aberto, não havendo uma definição clara acerca da titularidade de reconhecimento do caráter doméstico de determinada questão ou controvérsia. Entendemos que, nestes casos, o órgão mais indicado para definir questões desta natureza seria a Corte Permanente de Justiça, no caso da Liga das Nações, ou a Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas.

A Carta não estabelece o critério que determina a internacionalidade de uma controvérsia. Assim, tanto o direito internacional quanto o direito interno de cada Estado membro pode ser utilizado como argumento contra ou a favor de determinada questão. Além disso, a Carta deixa de qualificar o Conselho de Segurança como órgão competente para julgar a própria exceção de competência. Por fim, substitui a ideia de competência nacional pela ideia de competência “essencialmente de jurisdição interna”, a qual não está perfeitamente delimitada em nenhum momento na Carta de São Francisco.

A Carta das Nações Unidas foi redigida durante a Segunda Guerra Mundial. As proporções inéditas do conflito causaram justificada comoção em todos aqueles que vivenciaram os longos anos de luta. Não é à toa, portanto, que o texto da Carta consagre dois aspectos fundamentais como princípios básicos para a nova ordem internacional que se pretendia instituir após a derrota do Eixo.

O primeiro deles é a interdição do uso da força como prática de relações internacionais. O outro é o esforço da criação de um ambiente de relações internacionais onde reine a legalidade, garantindo a observância do princípio de direito internacional público consagrado, *pacta sunt servanda*. Ainda que tais objetivos remontem à gênese do Pacto

da Sociedade das Nações, a Carta das Nações Unidas busca desenvolver mecanismos mais claros e efetivos para assegurar estes dois aspectos. De ambos, decorre a ideia de conservação da ordem internacional vigente por parte das Nações Unidas ou, no mínimo, a ideia de um certo controle sobre as mudanças estruturais na ordem internacional, de modo a evitar excessos e desequilíbrios que possam abalar toda a estrutura do Sistema ONU, e por, consequência, toda a comunidade internacional. As propostas de Dumbarton Oaks foram fruto de um compromisso entre as grandes potências. Visavam o estabelecimento de um sistema eficiente de manutenção da paz e da segurança internacionais. A implementação de medidas eficientes, no entanto, dependia da construção de um conjunto de princípios, propósitos e obrigações que fosse aceitável a todos os interessados, podendo servir de linha mestra para a conduta dos próprios membros e dos órgãos da organização.

Assim, a atuação dos órgãos deve sempre considerar esses três pilares morais do sistema ONU: os princípios, os propósitos e as obrigações. Cada decisão de um órgão da ONU é um esforço de interpretação e aplicação funcional de cada um desses pontos. O banimento da guerra tem como efeito a necessidade de implementar mecanismos jurídicos e políticos de solução de controvérsias internacionais, uma vez que a ação militar direta se torna proibida.

Da mesma forma, a ideia do *pacta sunt servanda* demanda igualmente a existência de mecanismos de solução de controvérsias para que as obrigações contraídas pelos Estados possam ser cumpridas sem a necessidade de uma ação coercitiva. O ponto no qual a Carta das Nações Unidas rompe com as regras de Direito até então vigentes reside na adoção do princípio de que toda controvérsia internacional é um assunto público, ou seja, que diz respeito a todos os membros da comunidade internacional. Essa concepção já está presente nas primeiras linhas da Carta. Os propósitos das Nações Unidas são estabelecidos, essencialmente, pelo conteúdo do primeiro artigo da Carta de São Francisco. São normas programáticas que organizam o vasto número de normas procedimentais que compõem efetivamente as Nações Unidas e que inspiram a atuação de seus órgãos principais. O texto da Carta demonstra que os propósitos complementam os objetivos das Nações Unidas aventados no Preâmbulo, e sistematizam as funções da organização para implementação de suas metas almejadas. O primeiro dos objetivos enunciados no Preâmbulo da Carta das Nações Unidas é manter a paz e a segurança internacionais.

Nos termos da carta, são dois mecanismos de manutenção da paz e segurança internacionais adotados pela organização:

*“1) Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas colectivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os actos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz;*

*2) Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;*

*3) Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;*

*4) Ser um centro destinado a harmonizar a acção das nações para a consecução desses objectivos comuns. “*

O primeiro deles constitui em um sistema de segurança coletiva, o subsequente estabelece um sistema de solução pacífica de controvérsias. A Organização das Nações Unidas é obrigada a agir conforme os princípios da Justiça e do Direito Internacional Público. Os membros, por sua vez, estão obrigados a agir de modo com que suas atitudes não ameacem a paz, a segurança e a justiça internacionais. A ação da ONU deve se pautar pela estrita legalidade. E essa legalidade só poderá ser descumprida em favor de critérios transcendentes de defesa da Justiça. Por outro lado, os membros estão obrigados a decidir definitivamente suas controvérsias, que por definição terão sempre um carácter jurídico, e podem, portanto, ser resolvidas dentro do Direito internacional. Portanto, os membros devem ter em mente que suas decisões, que a própria carta pressupõe serem corretas do ponto de vista formal, não poderão prejudicar a segurança, a justiça e a paz, três valores indissociáveis dentro das relações internacionais. Ou seja, enquanto a ONU pode abrir mão

da legalidade em benefício da justiça, os membros não podem abrir mão da justiça, da segurança e da paz em benefício da legalidade.

### **3. O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS**

### 3.1. Estrutura inicial e atual: a assimetria de poder entre os membros permanentes e não permanentes

O texto da Carta das Nações Unidas delineia os mecanismos necessários para a implementação de seus propósitos e princípios, especialmente no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais, sublinhando em seu artigo 24 a responsabilidade principal do Conselho de Segurança para o cumprimento deste propósito.

Por força dessa primazia, cabe ao Conselho de Segurança um papel bastante expressivo na articulação das vias para a paz nas Nações Unidas, restando à Assembleia Geral um trabalho complementar ou suplementar ao papel do Conselho de Segurança. Não existe, todavia, um órgão de solução de controvérsias, uma via de paz obrigatória para dirimir problemas entre Estados-membros. Se, por um lado, o Conselho de Segurança centraliza razoavelmente esta atividade, por outro mantém-se sempre facultados às partes o recurso a qualquer outro procedimento de sua preferência, o que habitualmente ocorre, como demonstra Magalhães<sup>61</sup>:

*“(...)continuaram os EUA a atuar diplomaticamente para debelar conflitos regionais sem a intervenção da Organização, agindo isoladamente, com apoio de aliados, nas disputas do Oriente Médio. Os acordos de Camp David, pacificando Egito e Israel, bem como os que reuniu Israel e Jordânia e Israel e a OLP foram vitórias individuais da diplomacia norte-americana, feitas à margem da ONU, em importante área de conflitos.*

*As ações bélicas também foram decididas fora do âmbito da ONU, como ocorreu no episódio dos mísseis em Cuba e na intervenção do Panamá, tendo como paralelo as iniciativas unilaterais da URSS na Hungria, Checoslováquia e Afeganistão. A guerra do Vietnã, igualmente, foi conduzida à margem da ONU, sendo significativos a extensa literatura e o debate doutrinário produzidos sobre a constitucionalidade das decisões do governo norte-americano em seu envolvimento na guerra não-declarada, sem qualquer preocupação com a ausência de decisão do Conselho de Segurança que autorizasse a intervenção militar”*

Em certas organizações internacionais de caráter mais específico achou-se conveniente criar corpo de disputa com um procedimento bastante elaborado, visando um

---

<sup>61</sup> MAGALHÃES, José Carlos. *A Reforma da Carta da ONU*. Disponível na Plataforma ScieLo. Pg. 6

melhor desempenho da organização nesse campo. Na ONU, todavia, tal centralização se dá de modo apenas parcial, uma vez que as próprias circunstâncias práticas desestimulam o estabelecimento de um regulamento tão restrito.

Falar de um sistema de solução de controvérsias na ONU é, portanto, falar de toda uma série de opções procedimentais disponibilizadas aos Estados quando os recursos bilaterais ou regionais forem incapazes de solucionar uma pendência.

Nestes momentos, cabe ao Conselho de Segurança aplicar o capítulo VI e assegurar a paz e a segurança internacionais.

O capítulo VI da Carta das Nações Unidas é saudado como um exemplo de má elaboração por alguns autores. Já outros, como Hans Kelsen, consagram centenas de páginas à análise dos problemas fundamentais da Carta da ONU, não poupando críticas a praticamente nenhum dos dispositivos da Carta, especialmente ao sistema não jurisdicional de solução de controvérsias internacionais. De fato, o capítulo VI apresenta um texto pouco coerente em alguns aspectos, demonstrando que os Aliados estavam mais preocupados com as questões de representatividade do que proeminentemente com a efetiva utilidade dos mecanismos a serem desenvolvidos.

Optou-se pela articulação de uma governança internacional alicerçada no entendimento das grandes potências e referenciada por toda a comunidade internacional em detrimento de uma governança internacional calcada na correta aplicação de regras jurídicas bem elaboradas. Para compreender o funcionamento dessa governança, é essencial compreender a estrutura do Conselho de Segurança.

Inicialmente, o Conselho de Segurança foi concebido para funcionar como o órgão restrito na ONU, no qual se procuraria recuperar a prática do concerto entre as grandes potências, à moda do Concerto Europeu.

O tema da composição do órgão é desde 1945 o mais problemático, polêmico e propício ao dissenso, demonstrando que as reais preocupações dos governos passam longe da manutenção da paz e segurança internacionais.

Compõe atualmente o órgão de quinze membros, divididos em duas categorias: os membros permanentes e os membros não permanentes, em termos mais ou menos semelhantes ao antigo Conselho da Sociedade das Nações. Foi assegurada a permanência aos Estados que, em tese, mais teriam contribuído na luta contra o Eixo, ainda que muitas

ressalvas devam ser feitas à aplicação desse critério. Os membros permanentes originais eram os Estados Unidos da América, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, sucedida pela Federação Russa em 1991, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, a República Popular da China e a França, os dois últimos agraciados com a permanência apesar da discordância inicial do governo de Moscou.

Além do direito de estar em todas as reuniões do órgão, é concedido a estes membros o direito de veto em todas as decisões ao procedimentais que venham a ser tomadas pelo Conselho.

Diferentemente do que ocorria no Pacto, a composição permanente do Conselho só pode ser alternada por emendas à Carta das Nações Unidas, as quais requerem aprovação de dois terços dos membros incluindo o voto favorável de todos os membros de Conselho.

A única emenda já realizada nessa matéria previa a inclusão de quatro novos membros não permanentes no âmbito do Conselho. Os membros não permanentes eram inicialmente seis e, desde 1965, passaram a totalizar dez. Cada mandato dura um ano e se conclui sempre em trinta e um de dezembro do ano subsequente. O Conselho renova metade de seus membros não permanentes por ano. Os membros não permanentes são eleitos pela Assembleia Geral.

O critério que realmente faz a maior diferença na distribuição dos membros não permanentes é a distribuição geográfica equitativa, o que é claramente demonstrado pela presença periódica de pequenos países no Conselho de Segurança. Em 1945, a organização contava com cinquenta e um membros. Um acordo de cavalheiros estabeleceu que a representação geográfica equitativa se daria nos seguintes moldes:

- . Dois assentos para representantes da América Latina
- . Um assento para integrante da comunidade britânica
- . Um assento para representantes do Oriente Médio
- . Um assento para representantes da Europa Ocidental

Na prática esta regra, que vigorou até 1965, sofreu algumas pequenas flexibilizações inesperadas operadas pelos próprios membros, o que motivou sua reformulação posterior. Durante os primeiros anos da década de 1960, a quantidade de

membros da Organização das Nações Unidas cresceu consideravelmente, em função de fatores como os muitos processos de descolonização. Esse fator tornou imperativa uma reforma do Conselho de Segurança.

Um novo acordo de cavalheiros permitiu uma revisão da Carta das Nações Unidas, de maneira a incluir quatro novos membros não permanentes no Conselho. Totalizando dez membros, os membros não permanentes se tornaram capazes de vencer, em questões procedimentais, os membros permanentes.

A escolha de um dos membros não permanentes deveria obedecer aos mesmos critérios contidos na Carta, mas as denominações geográficas sofreram uma reestruturação. A América Latina e a Europa Oriental mantiveram suas representações anteriormente estabelecidas, mas a Comunidade Britânica e o Oriente Médio perderam seus assentos respectivos, sendo substituídos pela África, com três assentos, e Ásia, com dois assentos. Além disso, a vaga da Europa Ocidental passou a incluir o “*other countries*”, ou seja, países que não se enquadram precisamente em nenhuma das denominações:

- . Austrália
- . Canadá
- . Israel
- . Nova Zelândia
- . África do Sul

Dando um terço da composição do Conselho à Ásia e à África, acreditava-se estar fazendo justiça aos critérios de proporcionalidade e representatividade geográfica equitativa. Na prática, os demais critérios deixaram de ser considerados para escolha dos membros não permanentes.

Além dos membros permanentes e não permanentes, a Carta ainda estabelece meios pelos quais países que não tenham mandato no Conselho, ou, note-se bem, não façam parte das Nações Unidas, tenham também a oportunidade de participar das discussões em certos casos.

Exceção feita à condição do Vaticano, não existem Estados internacionalmente reconhecidos fora do quadro de membros das Nações Unidas atualmente. Existem, entretanto, um grande número de entidades não estatais ou “quase estatais”, utilizando a

expressão do mestre Dalmo Dallari, que gozam direitos de observação em alguns órgãos da ONU, dentre as quais se destaca a Autoridade Nacional Palestina.

As missões permanentes de observação se desenvolveram a partir do artigo número 35 da Carta, que estabelece critérios de participação para não membros.

Todos os membros e membros observadores da Organização das Nações Unidas podem participar das reuniões do Conselho caso solicitem, justificadamente, ou sejam convidados por este. Nas sessões em que participam, não existe o direito de voto.

Essa estrutura não sofreu mudanças significativas até então, o que motivou o surgimento de um movimento no sentido de exigir uma reformulação dessa estrutura engessada:

*“A reformulação do Conselho de Segurança tem relevância ainda pela feição nova que assumiu a comunidade internacional, com o desaparecimento da bipolaridade que a dividia e o maniqueísmo que a informava. O recente reativamento de suas atividades, fruto do interesse dos Estados Unidos em dele novamente se valer, fez ressurgir temas de importância, ainda mal resolvidos. É o caso do exercício do direito de veto em decisões sobre a cessação de penalidades aprovadas contra Estados infratores da paz mundial, como ocorreu com o Iraque, no episódio da guerra do Golfo. Pretende-se que, aprovada uma ação punitiva pelo Conselho de Segurança, somente outra resolução possa autorizar a sua extinção, não sendo lícito aos Estados deixarem de observar as normas punitivas, sem ferir a Carta. No passado, Estados Unidos e Inglaterra advogavam posição contrária à adotada nesse episódio, no qual lhes interessa manter as sanções, até decisão em contrário do Conselho, em que podem usar o direito de veto. A suspensão das sanções contra a Rodésia, aprovadas pelo Conselho de Segurança, foi decidida unilateralmente por EUA e Inglaterra, que consideravam haverem sido cumpridas as determinações impostas. Sendo silente a Carta sobre a suspensão das medidas coercitivas, cada Estado estaria autorizado a fazê-lo, sem ouvir o Conselho, contra o que se manifestou o representante da URSS. As sanções acabaram por ser levantadas por decisão logo após tomada, deixando, contudo, registrado o precedente do comportamento.”<sup>62</sup>*

### **3.1.2 Atribuições do Conselho de Segurança**

---

<sup>62</sup> MAGALHÃES, José Carlos. *A Reforma da Carta da ONU*. Disponível na Plataforma ScieLo. Pg.11

O artigo 24 da Carta das Nações Unidas estabelece que membros conferem ao Conselho a responsabilidade principal pela manutenção da paz e segurança internacionais. Esta responsabilidade é limitada pelo inciso segundo do mesmo artigo, que condiciona a ação do Conselho de Segurança aos propósitos e princípios do tratado. Tal ação, quando pautada pelos propósitos e princípios da Carta, é realizada em nome de todos os integrantes das Nações Unidas e manifesta, portanto, a vontade da comunidade internacional – ou deveria demonstrar. Esse é o principal dever que a Carta de São Francisco impõe ao Conselho de Segurança. Mas a competência e as responsabilidades do Conselho possuem um nível de complexidade e amplitude consideravelmente maior.

As responsabilidades e competências do Conselho são enumeradas, em todos os seus deveres e atribuições, nos capítulos VI, VII, VIII e XII da Carta de São Francisco. Já no capítulo V, podemos encontrar um esboço destas atribuições específicas do Conselho.

Como os demais órgãos das Nações Unidas, o Conselho deve deliberar sobre a participação de outros Estados que não os seus membros de direito nas reuniões de interesse destes mesmos Estados. Em muitas reuniões, os interesses de outros Estados estão em pauta, ou em jogo, sendo natural o desejo destes países participarem, além de a manifestação de interesses nesse sentido ser garantida normativamente pela Carta, cabendo ao Conselho de Segurança deliberar sobre o assunto.

Cabe à discricionariedade do Conselho e de seus membros julgar quando os interesses de um determinado Estado podem sofrer algum tipo de ameaça ou alteração por conta da decisão do Conselho que justifique a sua participação nos debates.

Já no artigo vinte e seis, existe a previsão de atribuições programáticas voltadas especialmente para a redução do material bélico, a manutenção de equilíbrios regionais e contenção de possíveis corridas armamentistas, o que favoreceria, ou deveria favorecer ao menos, o desenvolvimento de relações pacíficas entre as nações.

O Conselho de Segurança da ONU possui também funções burocráticas e administrativas, que são enumeradas a seguir:

1. Recomendação da admissão de novos Estados-membros;

2. Recomendação dos termos em que esses Estados se tornam membros da Corte Internacional de Justiça, órgão de natureza jurídica da ONU;
3. Exercer funções de tutela em áreas consideradas estratégicas
4. Recomendação Assembleia Geral sobre a nomeação do Secretário Geral,
5. Em conjunto com a Assembleia Geral, eleger os juízes da Corte Internacional de Justiça da ONU

Para cumprir seu dever de manutenção da paz e segurança internacionais, a Carta confere poderes especiais ao Conselho. O artigo 34 confere o poder de investigar qualquer tipo de controvérsias e situações que provoquem ou possam provocar atritos entre as nações.

No exercício de seus poderes investigatórios, o Conselho de Segurança determina se o assunto de que trata configura realmente uma controvérsia ou uma situação e, nesses casos, considerar-se-á competente para recomendar métodos de solução de controvérsia ou ajuste da situação, podendo mesmo vir a estabelecer os termos do entendimento entre as partes. Ainda nesse exercício, o Conselho pode se deparar com situações que transcendem o estágio da controvérsia internacional e passam a configurar ameaças da paz, rupturas da paz ou mesmo crime de agressão! Nesses casos, além de poder recomendar métodos de solução ou ajuste de conduta, o Conselho de Segurança poderá estabelecer a tomada de ações de natureza coercitiva que devam ser tomadas para conter a escalada de violência do conflito.

Dentre as ações coercitivas que podem ser levadas a cabo através de resoluções do Conselho, destacam-se a possibilidade de coordenação militar contra o Estado agressor e a determinação de sanções econômicas.

Para cumprir suas funções específicas nesta área, o Conselho de Segurança subordina-se a regras contidas em alguns capítulos da Carta anteriormente citados, quais sejam os Capítulos VI, VII e VIII. O capítulo VI trata das soluções pacíficas. Decisões tomadas no âmbito do capítulo VI possuem natureza jurídica recomendatória, conforme podemos depreender da própria redação dos artigos do referido capítulo, onde percebemos constantemente a utilização do verbo “recomendar”. Em relação às resoluções tomadas no âmbito do capítulo VII, atribui-se caráter obrigatório, ou seja, vinculante, e há menções explícitas, claras à obrigatoriedade de seu cumprimento em diversos artigos.

## **3.2. Atribuições e competências do Conselho de Segurança**

Passamos ao processo de descrição, análise e crítica, ao longo desta seção, das atribuições e competências do Conselho de Segurança, em sua forma mais detalhada, separando suas ações de investigação e recomendações de um lado e, de outro, suas medidas coercitivas.

### ***3.2.1. Iniciativa, investigação e recomendações***

A iniciativa e a ativação dos poderes do Conselho de Segurança das Nações Unidas é regulada especialmente pelo artigo 35 da Carta, que preceitua:

*§1 Qualquer membro das Nações Unidas poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral para qualquer controvérsia ou qualquer situação da natureza das que se acham previstas no artigo 34*

*§2 Um Estado que não seja membro das Nações Unidas poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral para qualquer controvérsia em que seja parte, uma vez que aceite previamente, em relação a essa controvérsia, as obrigações de solução pacífica previstas na presente Carta.*

Nota-se, portanto, que Estados membros e não membros das Nações Unidas podem provocar o órgão, solicitando a atenção do mesmo em relação à determinada questão. Aos Estados não membros, entretanto, é obrigatório que sejam parte da controvérsia, e exigida a citação prévia de outros mecanismos de solução de controvérsia previstos na Carta, tais como a negociação de bons ofícios.

O Pacto da Sociedade das Nações, ao contrário, em seu artigo 15, §1, obrigava os Estados membros a recorrerem ao Conselho de Segurança do órgão sempre que não conseguissem resolver suas disputas através de negociações bilaterais.

Alain Pellet<sup>63</sup> afirma, sobre esse dispositivo, destacando sua relevância:

*A ideia de qualquer membro da ONU possa trazer a atenção do Conselho a qualquer controvérsia ou a qualquer situação que possa conduzir a uma, tem por base a ideia de que a paz é indivisível. Qualquer ameaça à relação pacífica entre dois Estados significa também uma ameaça à estabilidade de toda a Comunidade Internacional. Assim, a ideia de que todo membro da organização tem o direito de solicitar ao Conselho de Segurança providências para a solução de uma controvérsia faz desse dispositivo a ação popular do Direito Internacional”*

Ainda sobre esse artigo em questão, enfatizando problema terminológico advindo da expressão “qualquer membro”, comenta Simões<sup>64</sup>:

*“ a redação do artigo 35, §1 é problemática. A expressão “qualquer membro” pode incluir as partes da controvérsia, ou da situação, podendo estas recorrer tanto ao Conselho de Segurança quanto à Assembleia Geral, conforme julgarem politicamente mais sensato. Ora, de acordo com o artigo 33, §1, as partes devem buscar a solução pacífica de controvérsias em entendimento bilateral antes de recorrer ao Conselho de Segurança e, nos termos do artigo 37, §1, devem recorrer ao Conselho de Segurança, e não à Assembleia Geral, quando os entendimentos bilaterais tiverem fracassado”.*

No caso do uso da força, a Assembleia Geral deverá obrigatoriamente reportar o assunto ao Conselho de Segurança; embora a mesma seja competente para apreciar questões relativas à manutenção da paz e segurança internacionais.

---

<sup>63</sup> J-P COT, Pellet, Alain. *Charte des nations unites: commentaire article per article*. Paris: Economica, 1991, p. 588.

<sup>64</sup> SIMÕES, Bruno Graça. *Os Caminhos da Paz na Ordem Internacional*. São Paulo, 2006

O artigo 11 prevê, ainda, a possibilidade de o Conselho comunicado acerca de uma controvérsia a partir de uma requisição da Assembléia Geral ou do Secretariado:

*“Art. 11, §3. A Assembléia Geral poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais”<sup>65</sup>*

Por fim, o Secretário-Geral pode propor, segundo o artigo 99 da Carta, a discussão de questões que entender convenientes:

*“Art. 99. O Secretário Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais”<sup>66</sup>*

Uma vez provocado, as regras de procedimento preveem que o Conselho de Segurança deverá dar prosseguimento aos atos necessários para a continuidade da discussão do assunto pelo órgão<sup>67</sup>, incorporando o assunto à agenda do mesmo, que é preparado em conjunto pela Secretaria e pela Presidência do Conselho. Uma vez que determinada matéria é incorporada à Agenda, as partes não estão autorizadas a retirá-la da mesma, e mesmo que a questão em pauta tenha sido resolvida entre as partes o Conselho continua a deter a prerrogativa de supervisionar seu andamento. É importante lembrar que a inclusão de determinada questão na agenda não presume automaticamente a competência do Conselho de Segurança para discuti-la, e sim é pressuposto para a manifestação de competência do Conselho.

---

<sup>65</sup> Carta da ONU. Disponível em [HTTP://:www.onu-brasil.org.br](http://www.onu-brasil.org.br). Acesso em 20/12/2006

<sup>66</sup> Idem

<sup>67</sup> Provisional rules of procedure of the Security Council, rule 3: “The president shall call a meeting of the Security Council if a dispute or situation is brought to the attention of the Security Council under Article 35 or under Article 11, §3 of the Charters, or if the General Assembly makes recommendations or refers any question to the Security Council under Article 11, or if the Secretary General brings to attention of the Security Council any matter under Article 99”. Disponível em [www.un.org](http://www.un.org), acessado em 20/12/2006.

Em seguida, o próximo passo é promover o debate político, que constitui um evento de grandes proporções. O Conselho convida, então, nos termos dos artigos 31 e 32 da Carta, os Estados partes da controvérsia para participar, assim como terceiros que se julguem envolvidos diretamente nas deliberações sobre o caso, que poderão integrar as reuniões como ouvintes das negociações. Os Estados-partes, por sua vez, ainda que não sejam membros do Conselho de Segurança, podem utilizar a palavra e participar da discussão de projetos de resolução.

*“Art. 31. Qualquer membro das Nações Unidas, que não for membro do Conselho de Segurança, poderá participar, sem direito a voto, na discussão de qualquer questão submetida ao Conselho de Segurança, sempre que este que este considere que os interesses do referido membro estão especialmente em jogo.*

*Art. 32. Qualquer membro das Nações Unidas que não for membro do Conselho de Segurança, ou qualquer Estado que não for membro das Nações Unidas será convidado, desde que seja parte em uma controvérsia submetida ao Conselho de Segurança, a participar, sem voto, na discussão dessa controvérsia. O Conselho de Segurança determinará as condições que lhe aperecerem justas para a participação de um Estado que não for membro das Nações Unidas”<sup>68</sup>*

As reuniões para discussão da questão deverão ser públicas, entretanto, em casos específicos e com a condição de uma decisão conjunta dos membros do Conselho nesse sentido, poderão ser privadas, conforme preceitua a regra de procedimento número 48 do órgão:

*Rule 48. Unless it decides otherwise, the Security Council shall meet in public. Any recommendation to the General Assembly regarding the appointment of the Secretary General shall be discussed and decided as a private meeting.”<sup>69</sup>*

---

<sup>68</sup> Carta da ONU. Disponível em [HTTP://:www.onu-brasil.or.br](http://www.onu-brasil.or.br). Acesso em 20/12/2006

<sup>69</sup> *Provisional rules of procedure of the Security Council.*

O Conselho de Segurança possui poderes investigativos, conferidos pelo artigo 34 da Carta das Nações Unidas, que prevê a possibilidade de o órgão investigar sobre qualquer controvérsia, indo ainda mais longe ao determinar que qualquer situação “*suscetível de gerar controvérsias*”<sup>70</sup> poderá ser objeto de investigação do Conselho, que deverá determinar a possibilidade da mesma se transformar em ameaça à paz e segurança internacionais. Qualquer situação, portanto, é passível de investigação legítima pelo Conselho na prática<sup>71</sup>. Tal dispositivo encontra inspiração no artigo 12 do Pacto da Sociedade das Nações, que previa também esta possibilidade.

O art. 61 da Carta de São Francisco, por sua vez, preceitua que o Conselho pode delegar a outros órgãos a missão de investigar determinada questão, sendo facultada inclusive a *criação* de órgãos com essa finalidade. Esta é uma decisão procedimental, a contrário da determinação de uma ameaça à paz e segurança internacionais, que é substantiva.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Carta da ONU. Disponível em <http://www.onu-brasil.or.br>. Acesso em 20/12/2006

<sup>71</sup> SIMMA, Bruno. *The Charter of United Nations: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 1995

<sup>72</sup> *Idem*

## **4. O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NA ERA ATUAL: QUESTÕES CONTEMPORÂNEAS E NOVAS DEMANDAS**

### **4.1. A reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas**

Diante de todas as tensões e contradições expostas ao longo do presente trabalho entre uma visão idealista, que priorizaria o Direito, a Justiça, as normas e a opinião pública, e uma interpretação realista da realidade política, é com naturalidade que acompanhamos e reportamos no presente trabalho as discussões e pressões presentes por uma *reforma no Conselho de Segurança da ONU*. Como bem explicitou MAGALHÃES (2007):

*“Propostas e estudos para a reforma da Carta da ONU datam de mais de 20 anos e revelam contradições, aspirações, idealismos e oportunismos, que iniciativas similares sempre abrigam. Mais do que isso, tais estudos fazem aflorar debates sobre o caráter com que foi concebida e sua importância no mundo atual.”<sup>73</sup>*

O autor faz referência à decisão proferida no caso “*Certas Despesas*”, da Corte Internacional de Justiça das Nações Unidas, apontando para a consagração da tendência

---

<sup>73</sup> MAGALHÃES, José Carlos. *A Reforma da Carta da ONU*. Disponível na Plataforma ScieLo. Pg. 1

que entendia a Crta da ONU como Constituição, estando sujeita a um processo de alteração mais complexo, levando em conta princípios, propósitos, rigores e limitações próprios de toda Constituição, refletindo a posição ocidental a respeito da questão. Apenas os juízes oriundos de países soviéticos votaram de forma distinta. Fato curioso, pois demonstra uma contradição em relação a um dos princípios fundamentais da Corte, debatido amplamente já nas antigas Conferências de Haia, que estabelecia a não vincularidade dos juízes a seus respectivos países de origem. Há exemplos práticos de juízes que votaram contra os países de sua própria naturalidade, como no caso do “*Estreito de Corfu*”, em que o juiz britânico votou contra os argumentos de seu país. O próprio artigo ° da Corte Internacional de Justiça preceitua que “*a Corte será composta por um corpo de juízes independentes*”. De acordo com Leonardo Nemer<sup>74</sup>:

*“Esta disposição estatutária tem a clara intenção de ressaltar o fato de que os membros da Corte não estão sujeitos às decisões políticas de seus respectivos governos. De fato, estes não são eleitos enquanto representantes de seus respectivos Estados e não devem obediência a instruções políticas governamentais. Isto significa que embora incomum, sobretudo em se tratando de juízes ad hoc, cuja natureza provisória e temporária permitem certo apego e predisposição aos argumentos de uma das partes, pode ocorrer, que no caso de litígio envolvendo o Estado da nacionalidade de um membro da Corte, este venha a colher os argumentos da parte contrária.”*

Acerca da importância das propostas de reformulação do Conselho, continua Magalhães:

*“Independentemente dessa decisão, que data de 20 de julho de 1962, os acontecimentos que a sucederam e a realidade atual deixam patente possuir a Carta da ONU caráter de instrumento constitucional, organizador da comunidade internacional, com princípios e propósitos de acatamento generalizado, inclusive pelos raros países que dela não fazem parte e pelos Estados novos, egressos do sistema colonial que a própria ONU extinguiu. Daí a importância atribuída às propostas de sua reformulação, havendo quem tema poder tal iniciativa abrir verdadeira caixa de Pandora, provocando modificações indesejadas que a afetem profundamente em sua estrutura ou a desnaturem.”*<sup>75</sup>

<sup>74</sup> BRANT, Leonardo. *A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional*. Belo Horizonte: O Lutador, 2005. P..70

<sup>75</sup> MAGALHÃES, José Carlos. *A Reforma da Carta da ONU*. Disponível na Plataforma ScieLo. Pg. 6

Essa apreensão seria plenamente justificável, uma vez que a história mostra que o preço dos desajustes institucionais, da inadequação de determinadas estruturas pode ser alto. A experiência do fracasso da Liga das Nações, cujas normas não foram suficientes para conter a eclosão de um conflito de proporções ainda maiores do que a I Guerra Mundial, ainda deixa lembranças que a história não deixa apagar.

Magalhães, em seu brilhante artigo sobre a reforma da Organização das Nações Unidas, ainda chama atenção para a tensão entre direito e política, utilizando como exemplo o importante caso norte-americano, que chegou a abandonar a Corte Internacional, denunciando a cláusula de jurisdição obrigatória, acusando o órgão de ter se tornado um palco político no caso que envolvia litígio com a Nicarágua. A alegação norte-americana era de que a questão deveria ser julgada pelo Conselho de Segurança, não sendo a Corte internacional de Justiça para dirimir tal controvérsia. A alegação de incompetência foi indeferida pela própria Corte, o que ensejou a saída dos Estados Unidos do caso:

*“A desconfiança daquele país sobre a imparcialidade da Corte, que tantas vezes invocou e prestigiou, se revela, ainda, na carta que o Departamento de Estado enviou ao Secretário Geral da ONU, datada de 6 de abril de 1984, comunicando que a jurisdição compulsória da Corte Internacional de Justiça “não se aplica a controvérsias com qualquer Estado da América Central, provenientes de, ou relacionadas com eventos na América Central, os quais serão resolvidos da forma como as partes venham a acordar” (I L M, 1984:670)<sup>76</sup>”*

Leonardo Nemer Caldeira Brant<sup>77</sup>, por outro lado, aponta para o crescimento do papel da CIJ:

*“A Corte Internacional de Justiça se apresenta como um ator privilegiado na manutenção da paz e na interdição do uso da força nas relações internacionais. A análise da prática recente dos Estados em relação à Corte tem demonstrado a realização desta vocação. De 1971 a 2001, foram apresentadas 73 demandas, sendo proferidas no mesmo período 50 decisões. O exame desta jurisprudência revela, contudo, que*

<sup>76</sup> MAGALHÃES, José Carlos. *A Reforma da Carta da ONU*. Disponível na Plataforma ScieLo. Pg. 11

<sup>77</sup> BRANT, Leonardo. *A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional*. Belo Horizonte: O Lutador, 2005. P.458

*mais da metade destes casos estão diretamente ligados ao emprego da força nas relações internacionais. (...)*”

Ainda que sem a reforma, um desejo de mudança por parte dos Estados-membros de revela no crescimento do número de demandas levadas à Corte.

Uma nova conjuntura internacional, delineada pela transição do paradigma industrial para o paradigma informacional, marcada pela instabilidade ambiental, pelo crescimento do terrorismo, pela ascensão de países em desenvolvimento e pelo deslocamento do eixo de poder certamente atende às ambições brasileiras; como frisa MELLO E SILVA (1998):

*Signatário do Tratado de Versalhes, que instituiu o pacto fundador da Liga, e eleito como membro rotativo para o Conselho Executivo da organização por dois mandatos consecutivos, o Brasil aproveitou o debate em torno da reformulação daquele Conselho – cujo objetivo era o de abrigar a Alemanha – para lançar sua candidatura a membro permanente. A argumentação da diplomacia brasileira baseava-se, então, no prestígio internacional de que o país já desfrutava, produto de atributos nacionais (dimensões continentais e demográficas, peso dentro da América do Sul); de uma já consolidada tradição diplomática (pacifismo, defesa da igualdade soberana das nações, respeito ao Direito Internacional) e mesmo do fato de ter sido a única nação latino-americana a participar militarmente da I Guerra Mundial. Desse ponto de vista, a candidatura brasileira se apresentava como “natural”, tendo em vista a posição única ocupada pelo país na América do Sul e suas fortes ligações com os EUA e a Europa, que lhe conferiam uma posição de prestígio dentro da Liga.<sup>78</sup>”*

---

<sup>78</sup> MELLO E SILVA, Alexandra. *Idéias e Política Externa Brasileira: a atuação brasileira na Liga das nações e da ONU*. *Rev. Bras. Polít. Int.* 41 (2): 139-158 [1998]

O Brasil, como demonstramos, possui ambições históricas em relação a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, que vêm desde o Pacto da Sociedade das Nações, esperando que lhe garanta maior expressividade no cenário internacional:

*“O Brasil renova sua postulação a um assento permanente no Conselho de Segurança da então em processo de criação Organização das Nações Unidas Agora, esta se fundamenta na natureza e extensão da participação política, econômica e militar brasileira no esforço de guerra aliado – que envolvera, inclusive, o envio da Força Expedicionária Brasileira (FEB); na noção de uma “aliança especial” com os EUA e, ainda, na crença de que o país tinha um importante papel a desempenhar nas conversações de paz e na reorganização do sistema internacional no pós-guerra. Persistia, também, a crença de que o país seria “especial” dentro da América do Sul, demandando, portanto, tratamento diferenciado.*

*A posição ambígua dos EUA e, sobretudo, a forte oposição britânica e soviética frustraram uma vez mais a pretensão do Brasil, que teve que se contentar com a eleição para uma cadeira de membro não permanente do Conselho para o biênio 1946/47.<sup>79</sup>”*

Atualmente, o Brasil voltou a lutar por um espaço e pela reformulação da distribuição de poder no Conselho de Segurança da ONU:

*“Mais recentemente, a candidatura brasileira voltou à cena impulsionada por três novos acontecimentos. Em primeiro lugar, a divulgação do chamado projeto Razali, resultado dos trabalhos do Grupo de Trabalho Informal da ONU que vem debatendo a reformulação do Conselho.<sup>16</sup> Em segundo, o sinal positivo dado pelos EUA a uma ampliação que contemple a entrada de Alemanha, Japão e mais três países em desenvolvimento como membros permanentes. E, por fim, a divulgação da posição argentina, que defende a rotatividade dos novos membros permanentes e que é vista, de forma geral, como manifestação de oposição à candidatura brasileira. O Brasil, por sua vez, tem reagido à tese argentina através do argumento de que a rotatividade criaria uma terceira e discriminatória categoria de membros; e, ainda, de que escolha dos novos membros permanentes deve obedecer a critérios que levem em*

<sup>79</sup> MELLO E SILVA, Alexandra. *Idéias e Política Externa Brasileira: a atuação brasileira na Liga das nações e da ONU*. Rev. Bras. Polít. Int. 41 (2): 139-158 [1998]

*conta a projeção global dos candidatos, não sendo necessário que se conte, para tal, com o apoio de “consensos regionais”<sup>80</sup>*

*(...)houve mudanças quantitativas e qualitativas no que diz respeito à natureza dos conflitos, seja em sua vertente internacional ou nacional, durante o final do século XX e o início do XXI. De um perfil geral caracterizado por conflitos entre unidades estatais, observou-se ao longo do período analisado o deslocamento do foco central que era inicialmente voltado para disputas entre Estados-nação, para um modelo de disputa no interior dos Estados-nação. Com efeito, são relativamente poucos os exemplos mais recentes das guerras convencionais de disputas interestatais que caracterizaram a história contemporânea, pelo menos de 1789 a 1945. Todavia, urge observar que os conflitos intra-estatais jamais repercutiram tanto além das fronteiras dos Estados nacionais como no presente.<sup>81</sup>*

Essas mudanças significativas pelas quais o mundo tem passado tanto no âmbito econômico quanto militar e político requer, sob pena de incorrer em um grave erro histórico, mudanças urgentes no que tange à estrutura de distribuição de poder da ONU.

*Muito embora as Nações Unidas tenham um papel essencial a desempenhar, sobretudo como coordenadora de ações de caráter geral, ainda falta muito para que os instrumentos de prevenção e manutenção da paz se tornem de fato eficazes. Enquanto não houver um envolvimento mais amplo da comunidade internacional com a temática da segurança, inclusive envolvendo as instituições de Bretton Woods, necessariamente entendida de maneira também ampla, ou seja, envolvendo a discussão da superação do subdesenvolvimento e dos níveis absurdos de pobreza e desigualdade verificados na realidade contemporânea, assim como uma*

---

<sup>80</sup>LAMPREIA, setembro de 1997; AMORIM, 1997 *apud*. MELLO E SILVA, Alexandra. *Idéias e Política Externa Brasileira: a atuação brasileira na Liga das nações e da ONU*. Rev. Bras. Polít. Int. 41 (2): 139-158 [1998]

<sup>81</sup> PENNA FILHO, Pio. *Segurança Seçetiva no Pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos – o caso africano*. Rev. Bras. Polít. Int. 47 (1): 31-50 [2004]

*mínima distribuição de poder no plano mundial, dificilmente haverá possibilidade de harmonia e equilíbrio internacionais.*<sup>82</sup>

A ascensão do Brasil, com sua tradição pacifista, indica uma possibilidade de mudança de paradigma muito maior do que podemos imaginar. A estrutura atual da Organização das Nações Unidas é flagrantemente obsoleta e necessita de alterações. Embora alguns autores argumentem que o papel da ONU deva ser marginal e que sua distribuição de poder deva manter-se inalterada, como abaixo, não é o que advogamos na presente dissertação.

*“Alguns diriam que a ONU não pode e não deve ser reformada. Segundo esta visão a ONU sempre teve, cotinuará tendo, um papel marginal no cenário político internacional. A ideia de que a organização poderia preencher um papel central no processo de governança global seria fruto da tentativa equivocada de recuperar princípios idealistas ultrapassados. Outros propõe que a Carta, pilar constitucional da organização, deva ser reescrita e uma nova organização deva ser criada, adaptada à realidade do novo século.”*<sup>83</sup>

Acreditamos que a necessidade de reforma é imperativa, que o Brasil deve alcançar um papel de destaque na nova configuração a ser delineada, prestigiando sua histórica tradição de pacifismo e cooperação internacional. Que um novo Conselho de Segurança deve privilegiar a democratização dos assentos e a atuação conjunta, de forma estreita e fortalecida, com instrumentos jurídicos de manutenção da paz, como a Corte nternacional de Justiça, sendo obrigado a submeter-se a suas decisões.

---

<sup>82</sup> PENNA FILHO, Pio. *Segurança Seçetiva no Pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos – o caso africano*. Rev. Bras. Polít. Int. 47 (1): 31-50 [2004]

<sup>83</sup> HERZ, Mônica. *O Brasil e a Reforma da ONU*.

## 5. CONCLUSÕES

*1. O Conselho de Segurança ainda consiste na principal instituição internacional existente com a finalidade de manter a paz e a segurança internacionais*

A análise objetiva do sistema de solução pacífica de controvérsias no âmbito da Organização das Nações Unidas demonstra o papel proeminente conferido ao Conselho de Segurança e, conseqüentemente, à ideia de consenso entre as Grandes potências e, portanto, de conservação das estruturas de poder. Por conta disso, utilizando a expressão cunhada por Marota Rangel<sup>84</sup>, o Conselho de Segurança é o *centro gravitacional do Sistema ONU*, atraindo as prioridades das políticas externas e servindo de parâmetro para qualquer tipo de proposta que se possa conceber tendo em vista uma eventual reforma da Carta das Nações Unidas que viabilize uma maior pacificação do cenário internacional.

*2. Desde o fim da Guerra Fria, o cenário internacional sofreu alterações significativas, com o surgimento de novas demandas em relação à atuação do Conselho de Segurança*

A ampliação da pauta não se deveu a um recrudescimento das relações internacionais, mas sim à impressão geral de que, com a queda da União Soviética, a ONU

---

<sup>84</sup> RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e Relações Internacionais*. 6º Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p.56.

estaria pronta para enfrentar as grandes tensões da ordem internacional de modo incisivo. Assim, a demanda internacional reprimida por anos e anos de Guerra Fria aflorou com velocidade. Houve, portanto, um sensível incremento na atividade produtiva do Conselho. Muitos assuntos antes afastados da análise do Conselho de Segurança acabaram sendo incluídos em sua pauta e, mais importante, foram efetivamente objeto de deliberações. Os membros permanentes experimentaram um grau de entendimento que, à exceção de certas questões pontuais, possibilitaria finalmente a construção de um sistema de manutenção da paz e da segurança internacionais que pudesse fazer o melhor uso dos mecanismos de solução pacífica e ações coercitivas.

*3. As mudanças incrementais empreendidas nos entido de conferir maior eficácia ao Conselho de Segurança não foram suficientes para adequar o funcionamento do órgão a essas novas demandas:*

O grande debate em que se insere o Conselho de Segurança diz respeito à união segura e estável da eficiência decisória à legitimidade representativa diante de uma pauta cada vez mais ampla. A eficiência decisória esbarra na necessidade de consenso entre as Grandes Potências, que praticamente não existiu durante a Guerra Fria, mas que foi relativamente bem constituída após a Guerra do Golfo em 1990. Até aquele momento, o Conselho aprovava pouco mais de 650 resoluções. Desde então, já foram aprovadas mais de mil resoluções.

*4. A eficácia do Conselho de Segurança em relação ao cumprimento das funções de manutenção da paz e segurança internacionais é diretamente influenciada pela tensão entre Direito e Política especialmente caracterizada no cenário internacional:*

O desempenho das Nações Unidas no campo da manutenção da paz e da segurança internacionais é discutível, uma vez que os resultados produzidos estão muito aquém dos resultados planejados. Em primeiro lugar, as controvérsias entre Estados cada vez mais raramente são levadas ao Conselho de Segurança, que se vê às voltas com as “other

*situations*”, conflitos armados, guerras civis, intervenções humanitárias, disputas por recursos naturais e conflitos étnicos. Um dos assuntos mais antigos da pauta do Conselho, a situação da Palestina, é ainda objeto de acaloradas discussões e o poder de veto ainda causa certa dificuldade para que a ONU possa se impor sobre as partes neste conflito, disciplinando-as e garantindo o restabelecimento da paz. O recente episódio envolvendo o Líbano, no qual Israel se propôs a derrotar a facção radical Hezbollah, e que demandou cinco semanas de negociações para o estabelecimento de um cessar-fogo que, ao que tudo indica, não é dos mais duradouros, demonstra a incapacidade da Organização das Nações Unidas –e especialmente o desinteresse de algumas das Grandes Potências – para lidar com as demandas internacionais que lhes cabe administrar. A paz ainda não pode ser efetivamente construída por essa organização, de cima para baixo. À exceção, da questão timorense, na qual o sistema ONU conseguiu um sucesso inédito, a maioria das populações em que a ONU procura intervir para que a paz negativa ceda lugar à paz positiva, ou para o mero ajuste de situações críticas, tem enfrentado prolongados sofrimentos.

*5. A construção de uma ordem internacional mais pacífica e justa depende diretamente do fortalecimento da juridicização das relações internacionais, especialmente no que concerne às questões de segurança:*

Fato é que a eficiência decisória do Conselho após a Guerra Fria contrasta com a ineficiência política perene do Conselho de Segurança, constantemente afrontado. As causas dessa ineficiência são, em linhas gerais, a falta de real comprometimento por parte dos Estados com vista à construção de uma *paz justa* e a constante alegação de que o Sistema ONU tem uma série de falhas estruturais que impossibilitam uma melhor atuação. A Carta das Nações Unidas reflete a realidade do poder em 1945. Argumento dos países emergentes, e de países poderosos excluídos do centro de decisões do sistema ONU, esses Estados buscam uma reforma que se traduziria, principalmente, pela reforma da composição do Conselho de Segurança, a qual daria início a outras. Julgamos que o papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas é indispensável. Entretanto, a institucionalização de qualquer órgão para desempenhar tal tarefa requer uma melhor construção jurídica. A atual redação da Carta das Nações Unidas contém erros e dubiedades que tornam a prática do Conselho de Segurança carente de segurança jurídica, permitindo a

aplicação de dois pesos e duas medidas para casos que se assemelham. Assim, enquanto a Indonésia foi fustigada em função da questão timorense, Israel é ostensivamente protegido por seu aliado político Estados Unidos da América na questão palestina. Enquanto Afeganistão e Iraque foram ocupados, a Coreia do Norte e Irã permanecem a salvo de consequências mais sérias. A comunidade internacional enfrenta uma grave crise, uma vez que os novos conflitos internacionais já não se dão apenas entre estados ou entre povos, mas entre grupos políticos e em função de fatores culturais, algumas delas espalhadas por vários países.

*6. As mudanças estruturais necessárias envolvendo uma nova distribuição de poder no Conselho de Segurança, assim como no sentido de conferir maior juridicização das decisões, só serão eficazes caso sejam empreendidas “de baixo para cima”, ou seja, a partir de uma evolução prévia dos laços de cooperação entre os países:*

É fundamental que as Nações Unidas promovam uma revisão e uma reconstrução do Sistema ONU, fortalecendo o Conselho de Segurança das Nações Unidas; seu contraponto jurídico, a Corte Internacional de Justiça, e seu contraponto político, a Assembleia Geral, capacitando a organização para lidar com uma nova realidade na qual os protagonistas das controvérsias já não são, necessariamente, dois Estados soberanos. A falta de mecanismos que fortaleçam a Corte, entretanto, assim como as assimetrias e os interesses cruzados que direcionam os interesses políticos da Assembleia Geral frustram a maioria das iniciativas.

Immanuel Kant já inspirava todo o escopo de princípios que seriam posteriormente relacionados ao tema da proibição do uso da força e viabilização de mecanismos de paz. Apesar de positivados na forma de deveres dos membros das Nações Unidas, carecem de executoriedade. As Nações Unidas tentaram, inconscientemente, colocar em marcha todo o plano de paz perpétua de Kant de modo simultâneo, descompassado e desorganizado. Assim, enquanto alguns Estados ainda não conseguiram estabelecer-se internamente de forma autônoma, outros já moldam o *ius gentium* de forma a impor seus interesses na arena internacional.

7. *Qualquer mudança estrutural precipitada, inclusive uma reforma no Conselho de Segurança, poderia levar ao agravamento da ineficácia do mesmo, especialmente devido ao aumento da probabilidade de desobediência dos membros às regras da instituição.*

A maneira imatura com que os políticos têm levado o Direito Internacional Público ao terceiro milênio faz lembrar as palavras de Immanuel Kant referentes ao artigo secreto da Paz Perpétua. Ao invés de consultar seus aliados políticos com formação jurídica, os líderes deveriam buscar os verdadeiros juristas, que Kant chama de Filósofos do Direito, onde encontrariam o aconselhamento necessário para a construção da paz perpétua. Se a classe dos filósofos é incapaz de formar “bandos e alianças de clube pela sua própria natureza”, como afirma Kant, e, portanto, “não é suspeita da deformação de uma propaganda”, então confiar a reforma da carta das Nações Unidas aos concededores do Direito Internacional Público é uma forma de adaptar o *ius civitatis* à ordem internacional. A separação das competências pode significar um sistema jurídico mais eficiente, mais justo e menos exposto às intempéries políticas das grandes potências. Não há melhor modo de reorganizar não apenas o centro gravitacional da ONU, mas toda a estrutura da comunidade internacional e, assim, corrigir as “órbitas irregulares”.

Se, como vimos, atualmente o conflito entre justiça e política só pode ser resolvido pelo Conselho de Segurança, uma vez que os demais mecanismos de “*peaceful change*” da Assembléia Geral pouco se desenvolveram e resultam obsoletos, por que defender a ampliação das posições permanentes neste órgão às expensas de potências regionais e da velocidade do processo decisório, e não lutar pelo fim da divisão dos Estados em duas castas quando o assunto é paz? Vale realmente sacrificar a justiça em nome da segurança? Que segurança? De quem?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando. *Tratado de Direito Internacional Público*. Rio de Janeiro: MRE, 1957

ARANTES Jr., Abelardo. *O conflito de 2001 no Afeganistão e suas implicações para a ordem internacional*. *Política Externa*, vol 11, nº1. 2002

ARAÚJO CASTRO, J.A. *Uma teoria de política internacional para o Brasil* in Amado, R. (ed.), Araújo Castro. Brasília, Ed. UnB. 1982

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: UnB, 2002.

BENNET, A. Leroy. *International organizations: principles and issues*. 6ª ed. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. São Paulo: UNESP, 2003.

BOWET, Derek. *The impact of Security Council decisions on dispute settlement procedures*. *European Journal of International Law* vol. 5, n. 1 (1995), p. 89-101.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *A autoridade da coisa julgada no direito internacional público*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *A Corte Internacional de Justiça e a construção do direito internacional*. Belo Horizonte: O Lutador, 2005.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. *Terrorismo e direito – os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil: perspectivas político-jurídicas*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BROWNLIE, Ian. *Principles of international law*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

BRUGIÈRE, Pierre. *La Règle de l' Unanimité des Membres Permanents au Conseil de Sécurité: l'ê “droit de veto”*. Paris: Pédone, 1952.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: UnB, 2002.

BURGES, S. W. *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*. Florida, University Press of Florida, 2005.

BUZAN, Barry. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. 2ª ed. Padstow: TJ International, 1999.

CERVO, Amado Luiz. *A instabilidade internacional (1919-1939)*. In SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

\_\_\_\_\_ *O final do século XX: dificuldades para a construção de uma nova ordem global*. In: SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

CLAUSEWITZ, CARL VON. *Da Guerra*. Martins Fontes: Rio de Janeiro.

DAY, Georges. *Lê Droit de Veto dans l' Organization des Nations Unies*. Paris: A. Pedone, 1952.

DINSTEIN, Yoram. *Guerra, agressão e legítima defesa*. 3ª ed. Manole.

FONSECA Jr., G. *Parte III: Temas de Política Externa Brasileira* in *Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo, Paz e Terra. 1998

GONÇALVES, Carlos Augusto Canedo. *Intervenção Humanitária: atuais tendências*. in: GONÇALVES, Carlos Augusto Canedo e COSTA, Érica Adriana: *Direito internacional moderno: estudos em homenagem ao professor Gerson de Brito Bóson*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

GRENET, Yves. *Capitalismo, corrida armamentista e comércio de armas*. In: PERRAULT, Gilles. *O livro negro do capitalismo*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HAAS, Peter M. “*Introduction: epistemic communities and international policy coordination*”, *International Organization*, 46, 1, Winter, 1992.

HOBBS, Thomas. *O Leviatã*. São Paulo: Riddel, 2005.

HOBBSBAWN, Eric. *A era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

HURRELL, A. (2003). *Political regimes and foreign policies: an introduction*. Ed. Saraiva, J.F.S. (org.), *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, IBRI

JO, Hee Moon. *Introdução ao direito internacional*. São Paulo: LTr, 2000.

KELSEN, Hans. *The Law of the United Nations*. Londres: Stevens, 1950.

KEOHANE, Robert. O. *Neorealism and its critics*. New York, 1986

KEOHANE, Robert. O. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press, 1989

KEOHANE, Robert O. The Demand for International Regimes. In: KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. London: Cornell University Press, 1996, p. 502.

KERLEY, Ernest. The Powers of Investigation of the United Nations Security Council. **American Journal of International Law**, vol. 55 (1961), p. 918-982.

LEVI, Margareth. *Uma lógica da mudança institucional*. Revista de Ciências Sociais, v. 34, n. 1. Rio de Janeiro: 1991

LIMA, Alexandre Lopes Rocha. *Análise histórica e jurídica da proibição do uso da força na sociedade internacional*. in: *A unidade do diverso: o uso da força, as operações de paz e o raciocínio problemático no contexto das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2005.

MANZUR, T. (1999). *Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 42, n. 1, pp. 30-61.

MEARSHEIMER, John J. *The tragedy of great power politics*. New York, London: Norton & Company, 2001.

\_\_\_\_\_ *The False Promise of International Institutions*. International Security, vol. 19 1994-95.

MEINECKE, F. *Machiavellism: Doctrine of Raison d'État and Its Place in Modern History* (Introduction: the nature of raison d'état). New York, Praeger. 1965

MELLO, Celso Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. 13ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, vol.1

MELLO E SILVA, A. *O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na PEB contemporânea*, Estudos Históricos, Rio de Janeiro, vol. 8, n. 15. Artigo disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1996/1135>. 1995

MERQUIOR, J.G. *O Problema da Legitimidade em Política Internacional*. in Lafer, C. et.al. (orgs.), José Guilherme Merquior, Diplomata. Brasília, FUNAG/IPRI. 1993

MORGHENTAU, Hans J. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Mc. Graw Hill, 1993.

MOSES, J. e Knutsen, T. *Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries, Cooperation and Conflict*, Vol. 36, N. 4. 2001.

NADER, Leonardo Soares. *Da segurança armada à segurança humana: a segurança de direitos humanos nas operações de manutenção da paz das nações unidas*. In: *A unidade do diverso: o uso da força, as operações de paz e o raciocínio problemático no contexto das organizações internacionais*. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 2005.

NOGUEIRA, João Pontes, MESSARI, Nizar. *Teoria das relações internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro, Campus, 2005.

NOUR, Soraya. *Á paz perpétua de Kant: filosofia do direito internacional e das relações internacionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NYE, Joseph. *Understanding International Conflicts: na introduction to theory and history*. 3ª ed. New York, Longman, 1999.

PEASE, Kelly-Kate S. *International Organizations: perspectives on governance in the twenty-first century*. New Jersey: Prentice Hall.

PELLET, Alain; DAILLER, Patrick, DINH, Ngyen Quoc. *Direito Internacional Público*. 4ª e 5ª ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1999.

RANGEL, Vicente Marotta. *Direito e Relações Internacionais*. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

REZEK, Francisco. *Direito internacional público*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIVAROLA PUNTIGLIANO, A. *Going Global: an organizational study of Brazilian foreign policy*. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51. N. 1. 2008 Artigo disponível no website da base SciELO.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: discurso sobre economia política*. 7ª ed. São Paulo: Hemus, 1994.

RUGGIE, John Gerard. *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalization*, London and New York: Routledge, 1998.

SALCEDO, Juan Antônio Carrillo. *El Derecho internacional em perspectiva histórica*. 1ª ed. Madrid: Tecnos, 1991.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ltda, 2000.

SHAW, Malcom N. *International Law*. 5ª ed. Cambridge, University Press, 2003.

SILVA FILHO, Alberico. *A Paz Perpétua: um estudo sobre o direito internacional* in: CANEDO, Carlos Augusto e COSTA, Érica Adriana: *Direito internacional moderno: estudos em homenagem ao professor Gerson de Brito Bóson*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

SIMMA, Bruno. *The Charter of the United Nations: a commentary*. Oxford: Oxford university Press, 1995.

SOARES, Guido Fernandes. *Curso de direito internacional público*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SOARES DE LIMA, M.R. e Hirst, M. (2006). *Brazil as an intermediate state and regional power: action, power and responsibilities*, International Affairs, vol. 82.

SUR, Serge. *Le Conseil de Sécurité dans l'après 11 Septembre*. Paris, LGDJ, 2004.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direito das organizações internacionais*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

UNITED NATIONS. *Handbook on the peaceful settlement of disputes between states*. Nova York: United Nations Publications, 1992.

VELASCO, Manuel Diez de. *Las organizaciones internacionales*. 9ª ed. Madrid: Tecnos, 1996.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: Random House, 1979.

## **Pacto da Liga das Nações**

As

altas

partes

contratantes

Considerando que, para desenvolver a cooperação entre as Nações e para lhes garantir a paz e a segurança, importa:  
aceitar certas obrigações de não recorrer à guerra;

manter claramente relações internacionais fundadas sobre a justiça e a honra;

observar rigorosamente as prescrições do Direito Internacional, reconhecidas de ora em diante com regra de conduta efetiva dos Governos;

fazer reinar a justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos Tratados nas relações mútuas dos povos organizados;

Adotam o presente Pacto que institui a Sociedade das Nações.

Art. 1º. São Membros fundadores da Sociedade das Nações os signatários cujos nomes figuram no Anexo do presente Pacto, assim como, os Estados igualmente constantes do Anexo, que ao referido Pacto acederem sem nenhuma reserva estabelecida por uma declaração entregue à Secretaria durante os dois primeiros meses da entrada em vigor do mesmo e que será notificada aos outros Membros da Sociedade.

Todo o Estado, Domínio ou Colônia que governe livremente e não esteja designado no Anexo pode tornar-se Membro da Sociedade, se sua admissão for aceita por dois terços da Assembléia contanto que dê garantias efetivas de sua sincera intenção de observar seus compromissos internacionais e adote o regulamento estabelecido pela Sociedade sobre suas forças e armamentos militares e navais.

Todo Membro da sociedade pode, depois de um aviso prévio de dois anos, retirar-se da mesma com a condição de ter até esse momento, cumprido todas as suas obrigações internacionais, incluídas as do presente Pacto.

Art.2º. A ação da Sociedade, tal qual está definida no presente Pacto, será exercida por uma Assembléia e um Conselho, auxiliados por uma Secretaria permanente.

Art.3º. A Assembléia compor-se-á de Representantes dos Membros da Sociedade. Reunir-se-á em épocas fixas e em qualquer outra ocasião, se as circunstâncias exigirem, na sede da Sociedade ou em qualquer outro lugar que for designado.

A Assembléia tomará conhecimento de toda questão que entre na esfera de atividade da Sociedade ou que afete a paz do mundo.

Cada Membro da Sociedade não poderá ter mais de três Representantes na Assembléia e só disporá de um voto.

Art.4º. O Conselho compor-se-á de Representantes das Principais Potências aliadas e associadas, assim como de Representantes de quatro outros Membros da Sociedade. Esses quatro Membros da Sociedade serão designados livremente pela Assembléia e nas épocas que lhe agrada escolher. Até a primeira designação pela Assembléia, os Representantes da Bélgica, do Brasil,

da Espanha e da Grécia serão Membros do Conselho.

Com aprovação da maioria da Assembléia, o Conselho poderá designar outros Membros da Sociedade, cuja representação será de então por diante permanente no próprio Conselho. Poderá, com a mesma aprovação, aumentar o número dos Membros da Sociedade que serão escolhidos pela Assembléia para serem representados no Conselho.

O Conselho reunir-se-á quando for necessário e ao menos uma vez por ano na sede da Sociedade ou no lugar que for designado.

O Conselho tomará conhecimento de toda questão que entrar na esfera de atividade da Sociedade ou que afetar a paz do mundo.

Todo membro da Sociedade não representado no Conselho será convidado a enviar um Representante quando o referido Conselho tiver de conhecer uma questão que o interesse particularmente.

Cada Membro da Sociedade representado no Conselho só disporá dum voto e só terá um Representante.

Art.5º. Salvo disposição contrária do presente Pacto ou das cláusulas do presente Tratado, as decisões da Assembléia e do Conselho serão tomadas pela unanimidade dos Membros da Sociedade representados na reunião.

Todas as questões do processo que se aventarem nas reuniões da Assembléia ou do Conselho, incluída a designação das Comissões encarregadas de inquéritos sobre pontos particulares, serão reguladas pela Assembléia ou pelo Conselho e decididas pela maioria dos membros da Sociedade representados na reunião.

A primeira reunião da Assembléia e a primeira reunião do Conselho serão convocadas pelo Presidente dos Estados Unidos da América.

Art.6º. A Secretaria permanente funcionará na sede da Sociedade. Terá um Secretário Geral, secretários e demais pessoal necessário.

O primeiro Secretário Geral está designado no Anexo. Mais tarde, o Secretário Geral será nomeado pelo Conselho, sujeito à aprovação da maioria da Assembléia.

Os secretários e o pessoal da Secretaria serão nomeados pelo Secretário Geral, com aprovação do Conselho.

O Secretário Geral da Sociedade será de direito Secretário Geral da Assembléia e do Conselho.

As despesas da Secretaria serão custeadas pelos Membros da Sociedade, na proporção estabelecida pela Repartição Internacional da União Postal e Universal.

Art.7º. Genebra será a sede da Sociedade.

O Conselho em qualquer ocasião poderá decidir estabelecer a sede em outro lugar.

Todas as funções da Sociedade ou dos serviços que a ela se prendem incluída a Secretaria, são igualmente acessíveis a homens como a mulheres.

Os Representantes dos Membros da Sociedade e seus agentes gozarão, no exercício de suas funções, privilégios e imunidades diplomáticas.

Os edifícios e terrenos ocupados pela Sociedade, seus serviços ou reuniões, são invioláveis.

Art.8º. Os Membros da Sociedade reconhecem que a manutenção da paz exige a redução dos armamentos nacionais ao mínimo compatível com a segurança nacional e com a execução das obrigações internacionais impostas por uma ação comum.

O Conselho, tendo em conta a situação geográfica e as condições especiais de cada Estado, preparará os planos dessa redução, sujeitos a exame e decisão dos diversos Governos.

Esses planos deverão ser objeto de novo exame e, se for possível, duma revisão cada dez anos pelo menos.

Após sua adoção pelos diversos Governos, o limite dos armamentos assim fixado não poderá ser excedido sem o consentimento do Conselho.

Considerando que a fabricação particular de munições e material de guerra levanta grandes objeções, os Membros da Sociedade encarregarão o Conselho de assentar as medidas precisas para evitar seus perigosos efeitos, tendo em conta as necessidades dos Membros da Sociedade que não podem fabricar munições e material de guerra de que carecem para sua segurança.

Os Membros da Sociedade comprometem-se a trocar, do modo mais franco e mais completo, todas as informações relativas ao quantum de seus armamentos, aos seus programas militares e navais, e à condição de suas indústrias suscetíveis de ser utilizadas para a guerra.

Art.9º. Formar-se-á uma comissão permanente para dar ao Conselho sua opinião sobre a execução dos arts. 1º e 8º e, de modo geral, sobre as questões militares e navais.

Art.10. Os Membros da Sociedade comprometem-se a respeitar e manter contra toda agressão externa a integridade territorial e a independência política presente de todos os Membros da Sociedade. Em caso de agressão, ameaça ou perigo de agressão, o Conselho resolverá os meios de assegurar a execução desta obrigação.

Art.11. Fica expressamente declarado que toda guerra ou ameaça de guerra,

quer afete diretamente ou não um dos Membros da Sociedade, interessará à Sociedade inteira e esta deverá tomar as medidas apropriadas para salvaguardar eficazmente a paz das Nações. Em semelhante caso, o Secretário Geral convocará imediatamente o Conselho a pedido de qualquer Membro da Sociedade.

Além disso, fica declarado que todo Membro da Sociedade tem o direito de, a título amigável, chamar a atenção da Assembléia ou do Conselho sobre qualquer circunstância de natureza a afetar as relações internacionais e que ameace, conseqüentemente, perturbar a paz ou o bom acordo entre as Nações, do qual depende a paz.

Art.12. Todos os Membros da Sociedade convêm que, se entre eles houver um litígio que possa trazer rompimento, o submeterão ao processo de arbitragem ou ao exame do Conselho. Convêm mais que, em nenhum caso, deverão recorrer à guerra antes de expirar o prazo de três meses depois da sentença dos árbitros ou do parecer do Conselho.

Em todos os casos previstos neste artigo a sentença dos árbitros deverá ser dada num prazo razoável e o parecer do Conselho deverá ser lido nos seis meses, a contar da data em que tiver tomado conhecimento da divergência.

Art. 13. Os membros da Sociedade acordam que, se houver entre eles um litígio suscetível, na sua opinião, de uma solução arbitral e se esse litígio não puder ser resolvido, de modo satisfatório, por via diplomática, será submetido integralmente à arbitragem.

Entre os geralmente suscetíveis de solução arbitral, declaram-se os litígios relativos à interpretação de um Tratado, a qualquer ponto de direito internacional, à realidade de qualquer fato que, se fosse determinado, constituiria rompimento de um compromisso internacional, ou a extensão ou natureza da reparação devida pelo mesmo rompimento.

O Tribunal de arbitragem ao qual a causa for submetida será o Tribunal designado pelas partes ou previsto nas suas Convenções anteriores.

Os Membros da Sociedade comprometem-se a executar de boa fé as sentenças proferidas e a não recorrer à guerra contra todo Membro da Sociedade que com elas se conformar. Na falta de execução da sentença, o Conselho proporá as medidas que devam assegurar seus efeitos.

Art. 14. O Conselho será encarregado de preparar um projeto de Tribunal permanente de justiça internacional e de submetê-lo aos Membros da Sociedade. Esse Tribunal tomará conhecimento de todos os litígios de caráter internacional que as Partes lhe submetam. Dará também pareceres consultativos sobre toda pendência ou todo ponto que lhe submeta o Conselho ou a Assembléia.

Art.15. Se entre os Membros da Sociedade houver um litígio capaz de produzir um rompimento e se essa divergência não for submetida à arbitragem prevista pelo artigo 13, os Membros da Sociedade convirão em submetê-lo ao Conselho. Para isto basta que um deles avise do litígio o Secretário Geral, que tomará todas

às disposições para um inquérito e um exame completos.

No mais breve prazo, as Partes devem comunicar-lhe a exposição de sua causa, com todos os fatos pertinentes e peças justificativas. O Conselho poderá ordenar sua aplicação imediata.

O Conselho se esforçará em assegurar a resolução do litígio. Se a conseguir, publicará, na medida que julgar útil, uma exposição relatando os fatos, as explicações que comportam e os termos da resolução.

Se o litígio não puder ser resolvido, o Conselho redigirá e publicará um relatório, votado por unanimidade ou por simples maioria de votos, para fazer conhecer as circunstâncias da divergência e as soluções que recomendar como mais equitativas e melhor apropriadas à espécie.

Todo Membro da Sociedade representado no Conselho poderá igualmente publicar uma exposição dos fatos do litígio e de suas próprias conclusões.

Se o parecer do Conselho for aprovado por unanimidade, não entrando no computo da mesma unanimidade o voto dos Representantes das Partes, os Membros da Sociedade comprometem-se a não recorrer à guerra contra qualquer Parte que se conforme com as conclusões do referido parecer.

No caso em que o Conselho não consiga fazer aceitar seu parecer por todos os membros que não os Representantes de qualquer Parte do litígio, os Membros da Sociedade reservam-se o direito de agir como julgarem necessário para a manutenção do direito e da justiça.

Se uma das Partes pretender e se o Conselho reconhecer que o litígio implica uma questão que o direito internacional deixa à competência exclusiva dessa Parte, o Conselho constatará isso num parecer, mas sem recomendar solução alguma.

O Conselho poderá, em todos os casos previstos no presente artigo, levar o litígio perante a Assembléia. A Assembléia deverá também tomar conhecimento do litígio a requerimento de uma das Partes; esse requerimento deverá ser apresentado no prazo de quatorze dias a contar o momento em que a divergência foi levada ao conhecimento do Conselho.

Em toda questão submetida à Assembléia as disposições do presente artigo e do artigo 12, relativas a ação e aos poderes do Conselho, aplicar-se-ão igualmente à ação e aos poderes da Assembléia. Fica entendido que um parecer dado pela Assembléia com aprovação dos Representantes dos Membros da Sociedade representados no Conselho e com uma maioria dos outros Membros da Sociedade, excluídos, em cada caso, os Representantes das Partes, terá o mesmo efeito que um parecer do Conselho adotado pela unanimidade de seus Membros, excetuados os Representantes das Partes.

Art.16. Se um Membro da Sociedade recorrer à guerra, contrariamente aos compromissos tomados nos artigos 12,13 ou 15, será "ipso facto" considerado como tendo cometido um ato de beligerância contra todos os outros Membros da Sociedade. Estes comprometer-se-ão a romper imediatamente com ele todas as

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

Neste caso, o Conselho terá o dever de recomendar aos diversos Governos interessados os efetivos militares ou navais pelos quais os Membros da Sociedade contribuirão, respectivamente, para as forças armadas destinadas a fazer respeitar os compromissos da Sociedade.

Os Membros da Sociedade convêm, além disso, em prestarem uns aos outros auxílio mútuo na aplicação de medidas econômicas e financeiras a tomar em virtude do presente artigo, afim de reduzir ao mínimo as perdas e inconvenientes que dele possam resultar. Prestar-se-ão igualmente apoio mútuo para resistir a toda medida especial dirigida contra um deles pelo Estado que romper o Pacto. Tomarão às disposições necessárias para facilitar a passagem através do seu território das forças de qualquer Membro da Sociedade que participe duma ação comum para fazer respeitar os compromissos da Sociedade.

Poderá ser excluído da Sociedade todo membro que se tiver tornado culpado de violação de um dos compromissos resultantes do Pacto. A exclusão será pronunciada pelo voto de todos os outros membros da Sociedade representados no Conselho.

Art. 17. Em caso de litígio entre dois Estados, dos quais um somente seja membro da Sociedade ou se nenhum deles fizer parte, o Estado ou os Estados estranhos à Sociedade serão convidados a se submeterem às obrigações que se impõem aos seus membros com o fim de se resolver a pendência, segundo as condições achadas justas pelo Conselho. Se o convite for aceito, às disposições dos artigos 12 a 16 serão aplicadas sob reserva das modificações julgadas necessárias pelo Conselho.

Desde a remessa do convite, o Conselho abrirá um inquérito sobre as circunstâncias do litígio e proporá à medida que lhe parecer melhor e mais eficaz no caso, em questão.

Se o Estado convidado, recusando aceitar as obrigações de membro da Sociedade para o fim da resolução do litígio, recorrer à guerra contra um membro da Sociedade, às disposições do artigo 16 lhe serão aplicáveis.

Se as duas Partes convidadas recusarem aceitar as obrigações de membro da Sociedade com o fim de resolver o litígio, o Conselho poderá tomar todas as medidas e fazer todas as propostas de natureza a impedir as hostilidades e solucionar o conflito.

Art. 18. Todo tratado ou compromisso internacional concluído para o futuro por um membro da Sociedade deverá ser imediatamente registrado pela Secretaria e por ela publicado logo que possível. Nenhum desses tratados ou compromissos internacionais será obrigatório antes de ser registrado.

Art.19. A Assembléia poderá, de tempos em tempos, convidar os membros da Sociedade a procederem a um novo exame dos tratados tornados inaplicáveis,

assim como das situações internacionais, cuja manutenção poderia pôr em perigo a paz do mundo.

Art. 20. Os membros da Sociedade reconhecem, cada um no que o concerne, que o presente Pacto abroga as obrigações ou acordos inter se incompatíveis com seus termos e comprometem-se solenemente a não contrair semelhantes acordos ou obrigações para o futuro.

Se antes de sua entrada na Sociedade, um membro assumiu obrigações incompatíveis com os termos do Pacto, deverá tomar medidas imediatas para delas se libertar.

Art. 21. Os compromissos internacionais, tais como, tratados de arbitragem, e os acordos regionais como a doutrina de Monroe, que asseguram a manutenção da paz, não são considerados incompatíveis com nenhuma das disposições do presente Pacto.

Art.22. Os princípios seguintes aplicam-se às colônias e territórios que, em consequência da guerra, cessaram de estar sob a soberania dos Estados que precedentemente os governavam e são habitados por povos ainda incapazes de se dirigirem por si próprios nas condições particularmente difíceis do mundo moderno. O bem-estar e o desenvolvimento desses povos formam uma missão sagrada de civilização, e convém incorporar no presente Pacto garantias para o cumprimento dessa missão.

O melhor método de realizar praticamente esse princípio é confiar a tutela desses povos às nações desenvolvidas que, em razão de seus recursos, de sua experiência ou de sua posição geográfica, estão em situação de bem assumir essa responsabilidade e que consistam em aceitá-la: elas exerceriam a tutela na qualidade de mandatários e em nome da Sociedade.

O caráter do mandato deve ser diferente conforme o grau de desenvolvimento do povo, a situação geográfica do território, suas condições econômicas e todas as outras circunstâncias análogas.

Certas comunidades que outrora pertenciam ao Império Otomano, atingiram tal grau de desenvolvimento que sua existência como nações independentes pode ser reconhecida provisoriamente, com a condição que os conselhos e o auxílio de um mandatário guiem sua administração até o momento em que forem capazes de se conduzirem sozinhas. Os desejos dessas comunidades devem ser tomados em primeiro lugar em consideração para escolha do mandatário.

O grau de desenvolvimento em que se encontram outros povos, especialmente os da África Central, exige que o mandatário assumo o governo do território em condições que, com a proibição de abusos, tais como o tráfico de escravos, o comércio de armas e álcool, garantam a liberdade de consciência e de religião, sem outras restrições, além das que pode impôr a manutenção da ordem pública e dos bons costumes, e a interdição de estabelecer fortificações, bases militares ou navais e de dar aos indígenas instrução militar, a não ser para a polícia ou a defesa do território, e assegurem aos outros membros da Sociedade condições de igualdade para trocas e comércio.

Enfim, há territórios como o sudoeste africano e certas ilhas do Pacífico austral, que, em razão da fraca densidade de sua população, de sua superfície restrita, de seu afastamento dos centros de civilização, de sua contiguidade geográfica com o território do mandatário ou de outras circunstâncias, não poderiam ser melhor administrados do que pelas próprias leis do mandatário, como parte integrante de seu território, sob reserva das garantias previstas acima no interesse da população indígena.

Em todos os casos, o mandatário deverá enviar anualmente ao Conselho um relatório acerca dos territórios de que foi encarregado.

Se o grau de autoridade, fiscalização ou administração a ser exercido pelo mandatário não faz objeto de uma convenção anterior entre os membros da Sociedade, será estatuído expressamente nesses três aspectos pelo Conselho.

Uma comissão permanente será encarregada de receber e examinar os relatórios anuais dos mandatários e de dar ao Conselho sua opinião sobre todas as questões relativas à execução dos mandatos.

Art.23. Sob a reserva e em conformidade com às disposições das Convenções internacionais atualmente existentes ou que serão ulteriormente concluídas, os membros da Sociedade:

1. esforçar-se-ão por assegurar e manter condições de trabalho equitativas e humanas para o homem, a mulher e a criança nos seus próprios territórios, assim como em todos os países aos quais se estendam suas relações de comércio e indústria e, com esse fim, por fundar e sustentar as organizações internacionais necessárias;
2. comprometem-se a garantir o tratamento equitativo das populações indígenas dos territórios submetidos à sua administração;
3. encarregam a Sociedade da fiscalização geral dos acordos relativos ao tráfico de mulheres e crianças, ao comércio do ópio e de outras drogas nocivas;
4. encarregam a Sociedade da fiscalização geral do comércio de armas e munições com o país em que a fiscalização desse comércio é indispensável ao interesse comum;
5. tomarão às disposições necessárias para assegurar a garantia e manutenção da liberdade do comércio e de trânsito, assim com equitativo tratamento comercial a todos os membros da Sociedade, ficando entendido que as necessidades especiais das regiões devastadas durante a guerra de 1914 a 1918 deverão ser tomadas em consideração;
6. esforçar-se-ão por tomar medidas de ordem internacional afim de prevenir e combater moléstias.

Art.24. Todas as repartições internacionais anteriormente estabelecidas por tratados coletivos serão, sob reserva do consentimento das partes, postas sob a autoridade da Sociedade. O mesmo se fará com todas as demais repartições ou comissões que forem posteriormente criadas para regular e resolver questões de interesse internacional.

Para todas as questões de interesse internacional decididas pelas convenções gerais, mas não submetidas à fiscalização de comissões ou repartições internacionais, a Secretaria da Sociedade deverá, se as Partes o pedirem e se o Conselho consentir, reunir e distribuir todas as informações úteis e prestar toda a assistência necessária ou desejável.

O Conselho poderá decidir de custear pela Secretaria as despesas de qualquer repartição ou comissão posta sob a autoridade da Sociedade.

Art.25. Os membros da Sociedade comprometem-se a encorajar e favorecer o estabelecimento, e cooperação das organizações voluntárias nacionais da Cruz Vermelha, devidamente autorizadas, que tiveram por fim o melhoramento da saúde, a defesa preventiva contra moléstias e o alívio do sofrimento no mundo.

Art. 26. As emendas ao presente Pacto entrarão em vigor desde sua ratificação pelos membros da Sociedade, cujos representantes compõem o Conselho, e pela maioria daqueles cujos representantes formam a Assembléia.

Todo membro da Sociedade tem a liberdade de não aceitar as emendas apresentadas ao Pacto, deixando nesse caso de fazer parte da Sociedade.

## **ANEXO**

### **I – Membros fundadores da Sociedade das Nações signatários do Tratado de Paz**

Estados Unidos da América, Bélgica, Bolívia, Brasil, Império Britânico, Canadá, Austrália, África do Sul, Nova Zelândia, Índia, China, Cuba, Equador, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Hedjaz, Honduras, Itália, Japão, Libéria, Nicarágua, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Estado Servio – Croata – Esloveno, Síão, Tcheco. Eslováquia, Uruguai.

### **Estados Convidados a Aderir ao Pacto**

Argentina, Chile, Colômbia, Dinamarca, Espanha, Noruega, Paraguai, Holanda, Pérsia, Salvador, Suécia, Suíça, Venezuela.

II – Primeiro secretário geral da Sociedade das Nações o ilustre Sir James Eric Drummond, K.C. M. G., C.B.

**Fonte:** <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm>

