

## 1.1 TRAGÉDIA GREGA NO NOVO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL

O foco principal deste trabalho é propor e defender a diplomacia multilateral, em contraposição ao unilateralismo e à política de poder, e é por isso que a análise se concentra nas Nações Unidas, a única organização internacional de proporções universais. É com essa característica que a Onu enfrenta, e uma nova ordem internacional, novos desafios de paz e segurança internacionais.

Ao adentrar a essa problemática, percebemos de imediato que ela é a representação de uma “ordem internacional”; emergida da carnificina de 1945. Sua carta base, assinada em São Francisco, como foi exposto no primeiro capítulo, contém mecanismos decisórios fundados na reorganização da estrutura internacional feita no pós-guerra. Além desse aspecto, é importante ressaltar como exemplificação do caráter normativo hierárquico dessa organização que, as obrigações assumidas pelos signatários da carta sobrepõem-se a todas as demais obrigações internacionais, como elenca o artigo 103, obrigando todos os Estados membros a cumpri-la.

Entretanto, vivemos em um mundo completamente diferente de 1945, com novos desafios, alguns antigos, outros novos, mas em uma ordem internacional bastante diferente daquela que emergiu da 2 guerra. Nem mesmo a Onu espelha a realidade internacional da maneira tal como existia. Houve várias mudanças no âmbito da organização, e essas

mudanças se aceleraram na década passada, levando a crer que continuaram a ser discutidas e feitas, ou não feitas, nos próximos anos.

Dentro de sua representação, é a organização que detêm a maior legitimidade, tendo em seu quadro 191 membros, todos com direito a voto e participação na Assembléia Geral. Seu fundamento se assenta na soberania, na igualdade e na idéia de cooperação entre os estados.

Como salienta o grande intelectual Antônio Negri:

“O nascimento da Nações Unidas no fim da Segunda Guerra simplesmente reiniciou, consolidou e estendeu essa ordem jurídica internacional em desenvolvimento, que foi primeiro européia mas gradativamente se tornou global. As Nações Unidas, na realidade podem ser vistas como o auge desse processo constitutivo, uma culminação que ao mesmo tempo revela as limitações do conceito de ordem *internacional* e aponta pra além dela, rumo a um novo conceito de ordem *global*.”<sup>1</sup>

Apesar disso, há uma grande preocupação com as Nações Unidas, devido ao seu caráter permanente de manutenção da paz e seu trabalho com os poderes conferidos pela Carta à Assembléia Geral, ao Conselho de Segurança, ao Ecosoc (Conselho Econômico e Social), e ao próprio Secretário-Geral.

Com o passar do tempo, a temática da diplomacia multilateralista começou a ficar cada vez mais complexa, com a incorporação de novos temas

---

<sup>1</sup> Negri, Antônio. Império; Tradução de Berilo Vargas- 5 ed.- Rio de Janeiro. Ed. Record. 2003

à agenda internacional dos países, citando como exemplos o desarmamento e uso pacífico da energia nuclear, o desenvolvimento econômico sustentado, proteção ao meio ambiente, direitos humanos e espaço exterior. Citamos também os trabalhos desempenhados pela Onu na reconstrução de países destruídos pelo flagelo da guerra, as missões “peacebuilding”, que também passam por uma reformulação. Essa flexibilidade é um legado dos “founders” da Carta, e atrai significativo apoio político ao redor do mundo.

Mas na data do trágico atentado de 11 de setembro, vimos emergir uma nova ordem, um novo sistema, desfez-se a relação de forças que fora montada ao fim da guerra fria, com a guinada da política externa americana para o unilateralismo, adotando políticas e alianças próprias à margem do sistema legal internacional, e a prioridade na agenda mundial diplomática do terrorismo. Essa política teve seu impacto maior em 2003, com a Invasão do Iraque, observando as influências de que esse ato traz ao sistema.

O fundamento da carta de São Francisco é o multilateralismo( apesar dos mecanismos oligárquicos do Conselho de Segurança), ele se assenta na diplomacia da paz, na cooperação, no diálogo entre os povos, e têm um objetivo claro, a democratização e o acesso dos países aos sistemas decisórios mundiais. O unilateralismo, sob forma de exceção, ao contrapor-se ao

multilateralismo, tenta modificar as regras do jogo internacional, que não são nem um pouco claras, consagrando o primado do poder como fundamento dessa reorganização da ordem, reservando para o exercício deste, aspectos estratégicos do Império.<sup>2</sup>.

Este é um apenas um trabalho incompleto, mas significativo, para amostragem das presentes temáticas nas relações internacionais, em um ano que o Conselho reformou seus comitês relativos às sanções contra os Talibans, Al Qaeda e ao antiterrorismo, assim como vem estabelecendo leis antiterroristas, comitês sobre armas de destruição em massa e atores não-estatais.

**Vivemos em um mundo completamente diferente**, o novo sistema têm suas próprias características, e seu escopo é mais abrangente, não sendo somente o militar, alcançando fronteiras psicológicas da sociedade de controle e bio-política.

Dentro desse contexto duas questões se sobressaem: o conflito armado e o desenvolvimento, o primeiro de clara expressão militar e o segundo de inspiração sócio-econômica. O paradigma desenvolvimentista se reporta nas

---

<sup>2</sup> Império, uma das hipóteses do trabalho é que a reforma se faz dentro de uma política de poder mundial americana, e será apenas uma forma de amenizar a hegemonia ianque, posto que passará à realidade o mínimo de reformulações necessárias para a organização.

bases dos conflitos, muitas vezes ocasionados pela assimetria do sistema capitalista internacional; as raízes dos conflitos se referem às desatenções a essas causas imediatas, por parte, sobretudo, das principais potências. Mas uma terceira dimensão também se assume, que é a da cooperação internacional em sentido "lato senso", ela é por excelência o instrumento de desenvolvimento das relações amistosas entre as nações, e defende - lá não significa apoiar um idealismo, ou não reconhecer a política de poder.

Começamos nossa argumentação remetendo-se ao preâmbulo da Carta de São Francisco, onde está determinado normativamente (pois o preâmbulo também tem força de lei), que os povos das "Nações Unidas" estão determinados a "preservar as gerações futuras do flagelo da guerra". Assim, o estado normal do sistema internacional é a paz, e a tensão, a hostilidade, a agressividade e o conflito armado seriam todas anomalias que deveriam ser combatidas.

Mesmo assim, o mundo pós 1945 se reconstruiu sob bases bastante frágeis, em um ténue equilíbrio de grandes potências, em um acordo tácito condominial de poder. A Onu dentro desse contexto não funcionou e o Conselho ficou bloqueado devido aos vetos recíprocos dos Estados Unidos e da União Soviética. Mas o mais importante é ressaltar como o mundo já vivia

a pressão da arma que iria revolucionar o militarismo e a política internacional, a bomba atômica. No estágio atual, o terror nuclear foi um pouco diminuído, mas os armamentos atuais são bem mais desenvolvidos e em maior quantidade, comparado aos arsenais de 68, ano do tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

Classificamos as Nações Unidas da mesma maneira que a vasta doutrina a classifica, **como** uma instância intergovernamental, ou seja, que não está acima dos governos soberanos, e é a representação da união dessas soberanias. É um foro de mediação ou intervenção em situações críticas de ameaça ao sistema, assim também como uma pedra basilar da construção de uma ordem internacional livremente consentida e baseada no direito internacional, portanto mais democrática e comprometida com uma paz durável sob seus auspícios. Essas duas vertentes são inequívocas funções de legitimação política desempenhada pela organização.

Assim, a presença da Onu dentro do Sistema Internacional se corporifica na operação do mecanismo de segurança coletiva, primariamente através do Conselho de Segurança. Seus instrumentos para assegurar a paz sistemática são os métodos de solução pacífica de controvérsias( corte internacional, diplomacia multilateral, OMC) e a aplicação de medidas de

coerção, ou seja, ação com respeito e equidade às ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão internacional ( cap. VII).

Enquanto concepção jurídica e política, o mecanismo de manutenção da paz e segurança visa a tornar mais ordenada - e, por conseguinte, mais previsível e segura - a vida internacional. Organiza a comunidade de Estados e busca harmonizar suas ações, resolver tensões e controvérsias, dissuadir as ameaças e agressões.

O fim da guerra fria criou novas oportunidades para avanços institucionais. Os acontecimentos no Iraque, a movimentação da máquina de guerra americana desobedecendo o Conselho, evidenciaram a urgência dessas mudanças. Não desejaria afirmar, porém, que a ONU necessariamente antecipe as linhas de um futuro "governo mundial". Muitos analistas, registre-se, a consideram insatisfatória, seja porque enxergam um déficit de governança global que a ONU não preenche, seja porque acreditam ser inviável tal governança, enquanto perdurarem as conhecidas assimetrias estratégicas, políticas e econômicas.

Embora na origem as funções e poderes do Conselho refletissem, no essencial, os temores da comunidade internacional quanto à agressão de um Estado a outro, na atualidade são muito mais frequentes as ameaças relativas a

questões nitidamente internas, que podem, porém, ter impacto regional ou mundial.

## 1.2 A reforma da Onu e sua validade no novo cenário internacional

Nas comemorações dos cinquenta anos da Nações Unidas em 1995, fundações e governos comissionaram vários estudos sobre a reforma. Comissões de eminentes pessoas se encontraram para refletir sobre o futuro. A própria Assembléia Geral da Onu criou cinco grupos de trabalho destinados a reforma. Em um mundo pós-guerra fria, controlado por uma globalização econômica, vários observadores acharam que as Nações Unidas assumiriam um papel bastante expandido. Mas profundas discórdias emergiram e uma grande crise financeira solaparam essas louváveis tentativas.

**Grandes rivalidades caracterizaram as discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança.** Conflitos sobre a reforma institucional, transformaram-se em linguagens tecnocráticas, formando a sombra de batalhas sobre a política socioeconômica global e poder geo-estratégico em um planeta dividido.

**Em mundo** rasgado pela violência e pela guerra, precisamos urgentemente de um Conselho eficaz, capaz de promover a paz internacional,

a segurança e defender o direito internacional. Mesmo tendo um papel bem mais ativo do que tinha no passado, seus fracassos são mais evidentes e sua reforma é mais urgente do que nunca. Mas o caminho para a reforma é bastante complexo e difícil. As nações podem concordar com essas urgências, mas elas se diferenciam nas soluções necessárias.

Todas por exemplo, concordam que o Conselho e suas estruturas institucionais refletem ultrapassadas realidades geopolíticas e pensamento políticos estratégicos, moldados pelo mundo de 1945. Os cinco membros permanentes, com seus vetos e vários privilégios especiais, recebem grande crítica, fazendo-se uma analogia com uma oligarquia de poder cristalizada. Mas a mais de uma década, as nações têm debatido a reforma do Conselho na Assembléia Geral sem grandes resultados práticos.

Mudanças nos membros do Conselho ( a questão mais controversa), requer revisões na carta da Onu, e propostas são criadas e destruídas, mas nenhuma de expansão dos membros e poder de veto ganhou ainda o suporte necessário para uma grande mudança institucional como essa.

As temáticas da reforma do Conselho vão além da discussão da expansão. Apesar de atraírem a maior atenção, a reforma envolve muito mais do que número de cadeiras ao redor da mesa e quem sentarão nelas. O

Conselho é bastante burocrático e depende muito do jogo de poder entre os membros permanentes (P-5). Sua forma contém um pequeno suporte institucional do secretariado, trazendo pesados fardos para as delegações de membros eleitos e enfraquecendo todas as tentativas de desenvolvimento institucional. Incrivelmente, as regras de procedimento permanecem provisórias depois de sessenta anos de operação. A influência da presidência do Conselho muda-se constantemente em uma rotação mensal, produzindo uma confusão organizada.

A maioria dos assuntos do Conselho são tratados à porta fechada, em “consultas”, distantes do escrutínio e deixando nenhum documento ( como minutas) que poderiam ser referências para futuros membros.

Na maioria das vezes aparece como catalisador da grande política do poder com pouca conexão com as necessidades do mundo. Os dez membros eleitos são mais “turistas” ou passageiros de uma pequena viagem dentro de um caminho longo e distante. Apesar de melhoramentos relativos dos métodos de trabalho, o Conselho continua inflexível, oligárquico e sem conexão real com mundo.

As propostas de reforma começaram já no começo dos anos noventa, em resposta a ação ou omissão do Conselho( Iraque e Rwanda por exemplo) e do

crescimento de sua atividade no período pós-guerra fria. Críticos fizeram sete demandas principais, o Conselho deveria ser:

- 1- Mais representativo
- 2- Mais confiável
- 3- Mais legítimo
- 4- Mais democrático
- 5- Mais transparente
- 6- Mais efetivo
- 7- Mais justo

Demandas assim parecem ser justas, mas não são facilmente compatíveis. Um Conselho com quarenta membros por exemplo, poderia ser mais representativo, mas seria quase totalmente inefetivo. Mesmo assim, vários reformadores pregaram por uma instituição mais democrática que enfraqueceria a Oligarquia e criaria um corpo mais diverso e representativo do mundo.

Mas a reforma tem de confrontar algumas questões: Como ganhar suporte político para um pacote de reforma que as Oligarquias aceitariam:

Como adaptar uma retórica diplomática com a realidade institucional:

Os reformadores algumas vezes se perguntam: Como um Conselho reformado e bem organizado pode funcionar efetivamente em um mundo **“onde as grandes potências, como Leviatãs, controlam a arena global de poder”**.

Estamos chegando ao ponto principal do trabalho: poderosos governos que pregam a liberdade, a democracia e o bom governo têm agido atualmente de maneira despótica na arena internacional, controlando estados menores à sua vontade e agindo em violação ao direito internacional. Essas potências se sentam no Conselho e não irão resolver os problemas que elas mesmas criaram.

Algumas das propostas de reforma, escondidas atrás de slogans democráticos, iriam multiplicar esse problema- aumentando a oligarquia colocando cinco ou seis novos poderosos governos. Mais membros permanentes iria raramente fazer com que o Conselho fosse mais representativo, transparente, legítimo. Interesses próprios, egoísmo, e política de poder e não democracia, motiva essas novas propostas de membros, e um Conselho com mais membros permanentes iria sofrer de esclerose política.

### 1.3 Os argumentos dos realistas para a reforma

Alguns analistas, observadores, argumentaram que a reforma deve ser “realista” e o Conselho deve refletir a atual distribuição de riqueza e poder dentro do mundo, não idéias abstratas e aproximações axiológicas de justiça.

Como a democracia pode operar um sistema de Estados (ordem internacional) com uma disparidade global de riqueza e poder:: Claramente a resposta não pode ser de um Conselho composto somente de grandes potências.

Um órgão composto dessa maneira careceria de legitimidade, e suas decisões não seriam efetivas. Reformas que aparecem realistas atualmente, cedo irão provar que na verdade não as são, levando e mantendo a dominação secular, desestabilização cada vez maior do sistema e violência.

Uma reforma efetiva pode e deve resolver esse problema. Pensamentos realistas, e interesses egoísticos de poder de alguns estados aspirantes a serem permanentes, não irão produzir a inovação esperada.

Mudanças na carta das Nações Unidas, como todas as mudanças constitucionais, requerem bastante paciência e um alto grau de apoio da comunidade internacional. Os proponentes de mudanças da carta ( entre eles o

g-4, Brasil, Índia, Japão, Alemanha), irão enfrentar uma grande batalha para ganhar os necessários dois terços da Assembléia Geral (setembro próximo) e ainda mais difícil, obter as ratificações dos cinco membros permanentes.

Apesar de declarações públicas no sentido contrário, os grandes estão contentes com os "arrangements" atuais e se opõem a qualquer mudança que possa diluir ou desafiar seus poderes e expandir seu clube. A China já anunciou claramente que irá bloquear a candidatura a membro permanente do Japão (prejudicando o Brasil), e os Estados Unidos e Rússia sugeriram que somente irão dar apoio a uma reforma do Conselho se trazerem um implausível grande consenso.

Influente potências médias como Japão, Índia, Brasil e Alemanha uniram seus esforços em concerto diplomático chamado de grupo dos quatro (G-4), dando apoio recíproco para os assentos permanentes no Conselho. O Brasil seria o único membro permanente da América Latina, Índia e Japão aumentaria para três assentos os países vindos da Ásia, enquanto a Alemanha aumentaria o número de assentos permanentes da Europa para quatro. A África quer dois assentos e têm pelo menos cinco aspirantes, mas a África do Sul, Nigéria e Egito são os mais fortes candidatos. Na missão da busca pelos assentos permanentes, essas 7 ou mais nações devem ter o apoio dos cinco

grandes (principalmente da potência Imperial), que podem vetar essa reforma. Assim os aspirantes terão de desistir pelo menos em parte do projeto inicial, e apoiar uma reforma alternativa que seriam certamente menos inovadoras e democráticas.

Japão e Alemanha perceberam que não podem alcançar o status de permanentes sem trazerem outros membros permanentes da Ásia, África e América Latina. Ironicamente, no entanto, essas parcerias com o eixo sul fazem da aliança sino-alemã ainda mais insustentável. Cada candidato a membro adicional provoca oposições de seus rivais regionais, multiplicando o número de oponentes. Paquistão se opõe a Índia, Argentina e México ao Brasil, Coreia do Sul e China ao Japão, e Itália a Alemanha, citando apenas os casos conhecidos. Na África, com vários candidatos, a rivalidade está ainda mais intensa. Essa complexa geometria de poder garante grande oposição e garantias de fracasso aos aspirantes. Os oponentes já formaram um grupo oposicionista chamado de "Unidos pelo Consenso". Desta maneira, preza este estudo que o considerável interesse atraído pelos "Unidos pelo Consenso" e o modesto grupo de apoiadores das propostas do G-4 sugere, claramente, o colapso das iniciativas de reforma do grupo dos quatro.

Se a resolução do G-4 falhar, e como certamente irá, o Conselho escapará de uma perigosa e enganadora reforma. Como os sessenta anos de existência demonstraram, membros permanentes fazem o Conselho ser inflexível e avesso a mudanças. Como profetas dominadores, eles controlam as futuras anomalias e promovem barreiras a evolução normal dos Estados, enquanto os mesmos perdem e ganham em status e poder no sistema internacional. Certos delegados de uma missão chamaram os membros permanentes de H-5, ou os cinco hereditários, demonstrando o anacronismo desse status de permanência em mundo que aspira cada vez mais a democracia ( cita-se a cruzada contra o terror e a favor da democracia dos Eua). Os atuais cinco hereditários já bloquearam o funcionamento efetivo do Conselho várias vezes, e dez ou 11 permanentes iriam fazer as coisas ficarem muito piores. Suas presenças iriam bloquear futuras reformas e fazer a limitação ou a eliminação total da permanência cada vez mais difícil.

O Conselho necessita de envolvimento e suporte dos grandes Estados para fazer seu trabalho efetivamente, mas os membros permanentes geralmente falham em praticar suas responsabilidades. Eles ofereceram poucas tropas e suporte técnico-militar a operações de paz do Conselho, e alguns membros ainda são grandes devedores, botando as finanças da

Organização em perigo e impedindo novas operações de paz por causa desses déficits em caixa. Uma não falada mas importante reforma é:

*“Como fazer aqueles com mais influência e mais ricos darem mais apoio ao Conselho e às Nações Unidas, sem que a Onu perca seu papel original e não permita a eles agirem em seu nome por causa desse status de ‘major supporters’.*

Os membros permanentes, através de seus vetos e ameaça de veto, impedem o Conselho de agir em importantes causas de paz e segurança que não vão de encontro com seus respectivos interesses nacionais. Cinco membros já impediram o Conselho de agir em vários importantes problemas. Cinco ou seis novos membros iriam excluir ainda mais causas e assuntos a serem apreciados. Ainda mais, onze membros permanentes iriam excluir virtualmente todos os tópicos da agenda do Conselho, fazendo a efetividade do órgão se tornar “impossível”. Os aspirantes argumentam que eles estão prontos a não exercerem seu veto por quinze anos e isso previsivelmente iria reduzir o problema do bloqueio- somente parcialmente.

Os cinco grandes tem privilégios já descritos e bastante conhecidos do público – vitaliciedade e poder de veto-, ambos direitos advindos da Carta fundadora. Mas essas mesmas potências já obtiveram vários outros privilégios

especiais. Elas insistem no direito de controlar os postos de alto escalão das Nações Unidas, e de nomear pessoas para esses postos (ou pelo menos ter uma grande influência sobre quem irão ocupar esses cargos). Intervêm com regularidade no trabalhos do secretariado e desproporcionalmente influenciam os "reports" ( pesquisas de trabalho da organização) e modelam as iniciativas.

Elas também insistem no direito de ter um de seus nacionais na Corte Internacional, assim seus interesses seriam representados neste órgão. E elas incrivelmente tem suas próprias salas especiais no "headquarters" em Nova York. Esses privilégios para os cinco grandes traz um grande e pesado fardo para as Nações Unidas, reduzindo, como consequência, os direitos e privilégios de outras Nações. Aumentando para cinco ou seis Estados esse status de potência de "primeira classe" seria um projeto já em ruínas.

#### 1.4 SEGURANÇA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA E O USO DA FORÇA

Legitimação não é uma palavra comum na linguagem técnico jurídica. No entanto, ela guarda uma extrema ligação com a legalidade, ou seja, o aspecto do poder no direito.

Essa relação se dá em dois sentidos:

Lei como sendo o resultado de um processo político que obteve sucesso, que define quais os objetivos que serão convertidos em fundamentos, ou criação de leis que deverão ser obedecidas. O império da lei só será reconhecido desta maneira quando é corretamente “legitimado”.

De maneira análoga, legalidade é parte de um processo de legitimação que, em circunstâncias usuais, comportamento em conformidade com as leis “legais” serão vistas como legitimadas; enquanto aquelas ilegais irão aparecer como ilegítimas; a não ser que a lei é amplamente vista como injusta e o fator do comportamento legal irá certamente garantir sua aceitação como legítima.

Isto se aplica ao uso da força nas relações internacionais. Existe pouca dúvida de que uma ação armada em conformidade com uma autorização, ou uma medida tomada pelo Conselho de Segurança sob o artigo 42 da carta de São Francisco, ou dentro do artigo 51 serão vistas como ilegítimas. Enquanto um ataque armado fora dessas duas hipóteses será qualificado, pela sua

natureza, como uma agressão ilegal e ilegítima. Isso provavelmente explica porque os Estados Unidos tiveram, até de maneira relutante, de procurar a autorização do Conselho antes do atacar o Iraque em Março de 2003.

Similarmente, a grande probabilidade de que o Conselho não autorizasse a contemplada invasão pelos Estados Unidos, ou pela Otan em Kosovo, explica porque, eventualmente, um voto de confiança desse órgão não é requisitado: a rejeição da resolução autorizando o uso da força iria fazer sua ilegalidade muito aparente e, por consequência, iria diminuir sua legitimidade ( que é a sua aceitação pela opinião pública) cada vez maior. Por contraste, a resolução 1368 (2001) certamente reconheceu dos Estados Unidos a resposta contra o Afeganistão para os bárbaros ataques de 11 de setembro, mostrando como essa situação era de legítima defesa (self defense).

Como estatui a carta em seu artigo 2, parágrafo 4:

“Os membros da Organização, em suas relações internacionais, abster-se-ão de recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos da Nações Unidas”.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Rangel, Vicente Marota- “Direito e Relações Internacionais”- Ed. Revista dos Tribunais Ltda, São Paulo. 2002. Pág. 32.

Continua ainda o grande professor Rezek em sua reflexão dizendo:

“Importante observar que a Carta da Onu teve a oportuna cautela de não se referir nominalmente à guerra- termo sempre capaz de comportar interpretação restritiva-, mas a algo bem mais extenso e abrangente: o *uso da força*, e até mesmo a ameaça de tal atitude. Dentro desse sistema das Nações Unidas, o único emprego legítimo do esforço armado singular é aquele com que certo país se defende de uma agressão, de modo imediato e efêmero: a organização, ela própria, deve dispor de meios para que esse confronto não perdure”.<sup>4</sup>

Mas isso não é o final da questão. Legitimidade através do império da lei pode ser diminuída se a legitimidade do processo legal for posta em questão. Dentro dessa presente situação, esse é o caso para duas grandes constatações (correspondendo aos dois casos que o uso da força militar é permitido dentro do direito internacional):

- As regras de voto aplicadas ao Conselho de Segurança são vistas como injustas na medida em que dão um grande poder nas mãos dos Membros Permanentes, que, sendo certo ou não, é vista como injusta pela grande maioria dos Estados e pela opinião pública em todo mundo-

---

<sup>4</sup> Rezek, José Francisco- “Direito Internacional Público”- Ed. Saraiva. São Paulo. 1996. pag. 374.

que enfraquece a autoridade moral das decisões desse órgão, incluindo aquelas em que são autorizadas o uso da força;

- As condições para o uso do inerente direito “individual ou coletivo da autodefesa”, sob o artigo 51 da carta é dúbia e incerta, aberta a questões e interpretações.

Por outro lado, as condições legais para o uso da força são vistas como limitadas por altos círculos de influência mundial- de maneira majoritária a administração Bush e os conservadores americanos – que abusivamente ( e também ilegítimamente) restringiram essas condições por o Sistema não oferecer uma definição legal para a defesa dos interesses dos Estados, que também não autoriza os Estados Unidos a usar a força para assegurar seus interesses nacionais. Assim, os Estados Unidos e alguns outros são induzidos a definir **unilateralmente** seus próprios interesses ( muitas vezes apresentados sob a forma de “valores”) e pelo método que eles são duplamente protegidos- não somente pelo sistema da Onu de segurança coletiva e pelo direito internacional, mas também por uma legitimação perseguida pelo resto do mundo( a luta contra o terrorismo).

O que pode ser feito::

Podemos perceber que o processo em movimento da legitimação do uso da força através das Nações Unidas está sob grande criticismo, vindo de vários círculos e diferentes partes do Globo. Dentro do cenário político atual, seria falacioso e sem ideais defender o Sistema da maneira como está- apesar de sob o ponto de vista do autor ser bastante defensável. Por outro lado, aparece como fútil e sem utilidade sugerir mudanças na lei magna, que seriam claramente inaceitáveis para os dois “campos opostos” - isto porque qualquer mudança na carta implica a votação e a ratificação por dois terços dos membros da Onu, incluindo todos os membros permanentes do Conselho (artigos 108 e 109).

Sobre o plano normativo, duas direções poderiam ser exploradas, relacionadas cada uma com as duas condições para o uso da força no cenário normativo internacional. Primeiro, com o capítulo VII. Segundo, as condições para o uso do direito inerente individual ou coletivo da legítima defesa, que poderiam ser melhor definidas.

É de senso comum falar que o artigo 2, parágrafo 4, não é satisfatoriamente claro, e que a codificação feita pela resolução 2625<sup>5</sup> (1970) do princípio que estamos discutindo, somente esclarece sua natureza de maneira limitada e, em qualquer caso, não está adequada ao padrão de poder das relações internacionais contemporâneas. Seria bastante importante, frisar e adaptar o escopo deste princípio em uma formal e consensual Declaração da legitimidade do uso da Força nas relações internacionais, os principais aspectos, que poderiam ser inseridos em uma novo artigo 2 , parágrafo 4. Os principais temas de uma Declaração deste porte poderiam ser sintetizados desta maneira:

> O uso da força nas relações internacionais, ou a ameaça ao Sistema, é proibida sob todas as circunstâncias exceto aquelas elencadas na carta da Onu ( A proposta da reforma do artigo 2.4 não fala sobre isso claramente).

> A proibição do uso da força nas relações internacionais inclui qualquer ato de represália, intervenção militar, e a organização ou a ajuda a guerras civis em outros Estados, e qualquer ato de terrorismo (Isso já foi incluído na

---

<sup>5</sup> The duty of all states to end colonialism, and to stop anyone from using force against peoples struggling for their independence - UN Resolution 2625-XXV ‘ ‘ O dever de todos os Estados para acabar com o colonialismo, e de impedir qualquer um de usar a força contra qualquer coletividade lutando por sua independência ‘ ‘.

Declaração 2625, mas também poderia ser melhor esclarecida e mais categórica).

> Sendo de acordo, ou não, com o direito internacional, qualquer uso da força não exime as partes, incluindo a forças militares sob o comando da Onu, de respeitar amplamente as leis de guerra, incluindo aquelas pertinentes a ocupação militar de um território estrangeiro ( A diferença entre o *jus ad bello* e *jus in bellum* não é claramente perseguida<sup>6</sup>).

Deixando de lado o artigo 107 – que claramente tornou-se obsoleto-, não existem dispositivos legais para o uso da força nas relações internacionais salvo:

I. Autodefesa (ou, pelo menos, reação a outro uso da força).

---

<sup>6</sup>. “ Um acordo internacional limitando as razões justificativas para um país declarar guerra contra um outro é relacionado com jus ad bellum. Em adição aos tratador bilaterais de não agressão, o século vinte viu os tratados multilateralistas definirem toda uma nova cadeia de proibições de se fazer a guerra. Os três maiores exemplos são o tratado Briand-Kellog fazendo da guerra um recurso ilegal como instrumento da política nacional, a carta de Londres ( conhecida também como a carta de Nuremberg) definindo “crimes contra a paz” como um das três maiores categorias de crime internacional para serem processadas depois da segunda guerra, e a carta das Nações Unidas, que obriga as nações a procurarem a resolução de conflitos por meios pacíficos e requer a autorização do Conselho de Segurança antes de uma nação iniciar o uso da força contra uma outra. Por contraste, acordos definindo limites aceitáveis de conduta enquanto já se iniciou uma conflagração armada são consideradas “regras da guerra” e são chamadas de jus in bello. Assim a convenção de Genebra é considerada um jus in bello. Doutrinas relacionadas com a proteção dos civis no tempo de guerra, ou da proporcionalidade quando a força é usada, são assuntos de conduta dentro da guerra, mas essas mesmas doutrinas não respondem quando se é legal ou ilegal recorrer a guerra. Notas do Autor.

II. Medidas tomadas pelo Conselho de Segurança baseadas no artigo 42, não existindo qualquer precisão ou possibilidade de mudança dessa lei. “Autodefesa legítima ( Legitimate Self-Defense) é e precisa ser mantida como a única exceção para a proibição do uso da força nas relações internacionais.

Baseado na premissa já expressa, que essas provisões legais são abertas a variadas interpretações, é sugestivo em particular que:

1.O texto francês (e Espanhol) do artigo 51 poderia se enquadrar mais ao texto Inglês( attaque arme substituindo aggression armée) para evitar interpretações errôneas como a que aconteceu após o ataque de 11 de setembro; melhor explicado, o uso da palavra “agressão” ( que nenhuma genérica ou operacional definição nunca foi achada) poderia ser apagada do capítulo VII e substituída por uma expressão mais técnica como “ataque armado”.

2. deveria ser entendido que qualquer uso da força deveria ser subordinado à decisão do Conselho, mas o artigo 42 deveria ser modificado ( ou formalmente interpretado de forma que) na prática ( debatido estritamente

sob o ponto de vista legal) de autorização do uso da força por um Estado ou grupo de Estados seja claramente “legal”.

Quais contribuições podem ser feitas pelos mecanismos de segurança coletiva das Nações Unidas :

Quais sejam os casos específicos do uso da força, que aparecem como legais, a questão central permanece: Quem deve decidir: A resposta achada na carta é extremamente ambígua. A autorização de um ataque armado pertence ao Conselho de Segurança sozinho (art. 39) e, isso também é verdade em caso de um ataque armado desde, em consonância com o artigo 51, o direito inerente de legítima defesa acaba quando o Conselho “ tomou as medidas necessárias para manter a paz e a segurança internacionais”. Não deveria existir nenhum exemplo em que um Estado, quem quer que seja, poder ser o juiz do seu próprio caso ( *nemo iudex in re sua*), porque vivemos em um “Sistema Internacional de Segurança Coletiva”; pois assim toda a idéia de segurança coletiva seria destruída. Mesmo assim, deve ser reconhecido que na presente situação das leis internacionais, a situação monopolística do Conselho de Segurança pode aumentar a sua incapacidade de agir, a busca da eficiência substituindo a lei na trilha da legitimação.

Deixando de lado as numerosas e não convincentes tentativas de modificar a composição ou as regras do voto no Conselho, três caminhos merecem ser explorados.

Primeiro, alguém poderia pensar numa organizada contenção do uso de veto. Mas isso, eu digo que os cinco permanentes deveriam concordar que, quando não diretamente preocupados por uma ameaça a paz, tentativa ou ataque armado, eles deveriam abster-se de usar o direito de veto. Isso deveria ser feito através de um memorando público e formal.

Segundo, a celebrada <sup>7</sup>resolução 377 (V), “Unidos pela Paz”, deveria ser revivida. Na realidade, ela não nunca foi repudiada e todas as categorias de Estados usaram-na, o que confirma sua legitimidade mesmo se o debate sobre sua legalidade esteja ainda aberto. Mas a resolução “Dean Acheson” entrou em hibernação depois da guerra fria. Deveria ser vista como uma maneira prática de contornar a paralisação do Conselho, e uma poderosa ferramenta para ganhar legitimação do uso da força em um caso: A assembléia geral é

---

<sup>7</sup> Resolução 377 “ On November 3, 1950 the General Assembly adopted resolution 377 (V) “ Union for the Maintenance of Peace”, better known as “Dean Acheson Resolution” where it is established that when certain conditions exist (inability of the Security Council, a decision to call a meeting of the General Assembly etc.) the General Assembly will immediately examine the question with the aim of making recommendations about appropriate collective measures to be adopted by all the members ...

vista pela maioria dos Estados como mais democrática que o Conselho, e o final da confrontação entre os blocos deveria diminuir o medo da "maioria automática".

Terceiro, mas provavelmente não solucionador de toda essa problemática, é a possibilidade de uso das organizações regionais mencionadas no capítulo VIII, não somente como meio de atingir a paz em disputas locais ou de auxiliar medidas tomadas pelo Conselho, mas também como ajuda na tomada de decisões pelo órgão responsável pela segurança mundial. Em um tempo em que a legitimidade das Nações Unidas está sendo posta em questão, uma proposta de segurança das Organizações Regionais (quando elas existem- mas isso poderia ser um incentivo para criação de novas, em particular na Ásia) poderia ser um caminho para proteger toda a idéia de segurança coletiva em relação as Nações Unidas mas com menos participação de Instituições desacreditadas pela comunidade internacional. Mais propriamente, esses arranjos de poder regionais, estando mais próximos dos (potenciais) inimigos, poderiam, ao mesmo tempo ser mais eficientes e fáceis de serem aceitos do que as Nações Unidas vista como um remoto Governo Mundial.

Sobre isso, poderia ser contemplado a encorajar esses arranjos regionais para agirem como um “policia da paz” e trazer para a atença do Conselho as ameaas potencias a paz na regiao

### 1.5 Um plano alternativo e suas variantes

O painel do secretrio geral de ameaas, em seu “report” propo um novo tipo de Conselho, onde os pases seriam eleitos para longos termos, assim promovendo uma espccio de identidade semi-permanente para as potncias mdias aspirantes. Essa soluo, algumas vezes chamada de plano B ou modelo azul, v vista como uma espccio de prmio de consolaço para a Alemanha, Japo, Brasil e os demais, promovendo uma nova categoria de membros do Conselho, pois reconhece o problema dos mandatos pequenos de dois anos que os membros eleitos tm. Outra proposta apresentada pelo grupo “Unidos pelo consenso” e conhecida como “modelo verde”, propo uma expanso simples de mais dez membros eleitos, podendo todos esses membros poderem ser reeleger para um adicional mandato de dois anos. Essas propostas sã preferveis do que adicionar membros permanentes mas contm uma sria desvantagem- ela adiciona muitos novos membros ao Conselho,

transformando o como descrito anteriormente, e um órgão não efetivo lento e burocrático.

O Conselho não é uma legislatura, mas um órgão que combina um autoridade semi-legislativa em emergências de segurança com poder para uma rápida ação. Com quinze membros, o Conselho já ultrapassou o limite de tamanho- eficiência para um órgão executivo com tantas grandes responsabilidades. Até em consultas privadas, embaixadores frequentemente lêem discursos oficiais, preparados em suas capitais. Uma simples rodada dessas “discussões” levaria metade de um dia, impedindo qualquer ação decisiva. Negociadores terão muito trabalho com um Conselho dilatado, e consultas a capitais, diferenças de horários, múltiplas línguas adicionam um fardo grande. Dez ou onze novos membros iriam criar um futuro esperançoso, mas uma ineficiente instituição.

Construções de poder informais de cunho regional representam, atualmente, o melhor caminho para o problema de representação do Conselho, como um prelúdio das cadeiras regionais. Uniões regionais de Estados, como a União Européia, União Africana irão levar essa problemática para essa direção. Enquanto a UE vêm desenvolvendo a política externa comum do bloco, outros organismos regionais perseguem a mesma diretriz, inclusive na

América Latina. Ao mesmo tempo, grupos regionais podem unir recursos e coordenação política e promoverem passos para fazerem com que esses grupos eleitos de Estados serem mais representativos. Cada região teria sua própria secretaria em Nova York que fortaleceria seus membros eleitos para promoverem políticas comuns sem nenhuma revisão da Carta. Isso ajudaria pequenas e pobres nações a aumentarem sua capacidade e estimular suas habilidades para participarem ativamente do Conselho. Mas progresso real só será alcançado se Estados poderosos regionalmente desistirem de seus assentos permanentes, e quando perceberem que o progresso depende da ação comum com seus vizinhos, poderão promover interesses comuns e não somente os seus.

Outro aspecto que deve ser seguido, é que a reforma antes de tudo necessita restringir, e eventualmente eliminar o veto, mas isso obviamente não pode ser feito em um futuro próximo com a revisão da Carta, que também é objeto do processo do veto. Assim, os Estados devem mobilizar pressão e persuasão para fazer os cinco grandes limitarem seu uso do veto, especialmente com a ameaça do "veto escondido" que dificulta os trabalhos, construindo uma sombra sobre os procedimentos de trabalho do Conselho. Se a Alemanha, Japão, Brasil, Índia e outros aspirantes abandonarem sua busca por permanência, poderão redirecionar sua diplomacia nesse projeto bastante

discutido de restrição do veto, em adição com a aproximação de grupos regionais para atuarem no conselho.

O veto deveria ser imediatamente acabado em alguns casos como decisões de novos membros das Nações Unidas, eleição do secretário geral e outros casos que raramente tocarão interesses vitais dos cinco grandes. Similarmente, os cento e oitenta e cinco membros não permanentes poderiam fazer uma união diplomática para limitar outros privilégios especiais dos cinco grandes.

A reforma do Conselho é processo longo, difícil e não somente um rápido reparo. Deve ser baseado nas idéias fundadoras das Nações Unidas, de uma democracia global no futuro, sem conceitos construídos pelo Império para atender a certas posições temporárias( guerra preventiva), permanência e o poder oligárquico das Potências. Dentro desse furor diplomático e político, devemos pensar em projetos para o futuro, não somente atender a certos interesses efêmeros da política internacional.

Fortalecer as Nações Unidas e dar voz representativa aos países marginalizados pelo condomínio de poder controlado pela grande potência americana, essa será a luta no futuro, aliada ao combate ao terrorismo e suas causas mediatas e imediatas

A reforma é um trabalho longo e contínuo...

Rodolfo Milhomem de Sousa

Advogado, pesquisador de temas internacionais, pós-graduando em Direito Internacional