

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**THALES CAVALCANTI CASTRO**

**O JOGO DO PODER INTERNACIONAL:  
UNIPOLARIDADE, REALISMO MULTILATERALISTA E A  
FABRICAÇÃO DE CONSENSOS NO PROCESSO DECISÓRIO DO  
CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU (1990-2004)**

**RECIFE, PERNAMBUCO  
AGOSTO DE 2005**

**THALES CAVALCANTI CASTRO**

**O JOGO DO PODER INTERNACIONAL:  
UNIPOLARIDADE, REALISMO MULTILATERALISTA E A  
FABRICAÇÃO DE CONSENSOS NO PROCESSO DECISÓRIO DO  
CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU (1990-2004)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciências Sociais, vinculado ao Centro de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Pernambuco para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

**Orientador: Jorge Zaverucha, Ph.D.**

**RECIFE, PERNAMBUCO  
AGOSTO DE 2005**

C355j

CASTRO, Thales Cavalcanto

O Jogo do poder internacional: unipolaridade, realismo multilateralista e a fabricação de consensos no processo decisório do Conselho de Segurança da ONU (1990-2004) / Thales Cavalcanti Castro; Orientador: Jorge Zaverucha. – Recife, 2005.

417 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco.  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2005.

Poder (Ciências sociais), 2. Relações internacionais. 3.  
Conselho de Segurança da ONU. 4. Ciência Política. 1. Título.

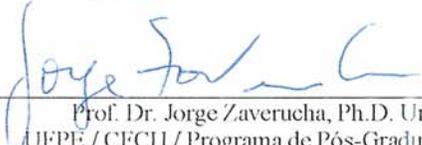
CDU 32

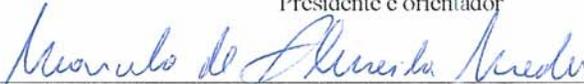
THALES CAVALCANTI CASTRO

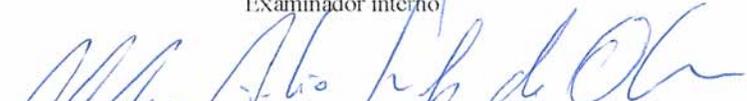
**O JOGO DO PODER INTERNACIONAL:  
UNIPOLARIDADE, REALISMO MULTILATERALISTA E A  
FABRICAÇÃO DE CONSENSOS NO PROCESSO DECISÓRIO DO  
CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU (1990-2004)**

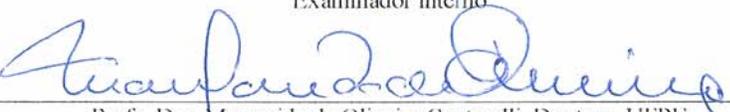
Recife, 05 de agosto de 2005

**BANCA EXAMINADORA:**

Assinatura:   
Prof. Dr. Jorge Zaverucha, Ph.D. University of Chicago  
UFPE / CFCH / Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
Presidente e orientador

Assinatura:   
Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros, Ph.D. Université de Grenoble  
UFPE / CFCH / Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
Examinador interno

Assinatura:   
Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira, Ph.D. University of Essex  
UFPE / CFCH / Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
Examinador interno

Assinatura:   
Profa. Dra. Margarida de Oliveira Cantarelli, Doutora, UFPE  
UFPE / CCJ / Faculdade de Direito do Recife e Des. Fed. TRF 5ª região  
Examinadora externa

Assinatura:   
Prof. Dr. Júlio Gomes da Silva Neto, Doutor, USP  
UFAL / CCSA / Departamento de Ciências Econômicas  
Examinador externo

**SUPLÊNCIA:**

Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende, Ph.D. Cornell University  
UFPE / CFCH / Departamento de Ciências Sociais  
Examinador suplente interno

Prof. Dr. Geraldo Antônio Simões Galindo, Doutor, UFPE  
UNICAP / CCS / Departamento de Ciências Jurídicas  
Examinador suplente externo

*Dedicado a Maria de Fátima Castro e a Edmir Carneiro Castro,  
meus pais, cujo imprescindível apoio e incondicional demonstração  
de amor e compreensão representaram elementos fundamentais  
no árduo processo de elaboração, revisão e escrita e defesa desta tese.*

*“The widely perceived crisis over the credibility of the United Nations is less of a drama than it appears since the UN has never been able to do more than operate marginally because of its total dependence on the Security Council and the use of the US veto.”*  
**Eric Hobsbawm**, *“After winning the war”*

*“The United Nations was not created to bring us into heaven, but to save us from hell.”*  
**Dag Hammarskjöld**, *Secretário-Geral da ONU (1953-1961)*

## AGRADECIMENTOS

Uma tese é, na verdade, produto de esforços conjuntos e contínuos. Agradeço os comentários, as recomendações construtivas e as críticas que muito me ajudaram a melhor organizar esta tese, editando-a diversas vezes. Tenho uma dívida de gratidão, na qualidade de professor e de pesquisador, com a Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP) e com a Faculdade Integrada do Recife (FIR) por meio da COPESQ e, na qualidade de doutorando em Direito (JD), com a Texas Tech University, EUA, esta última sendo instrumental nas pesquisas literárias no processo de depósito final da tese em outubro de 2005. Agradeço aos membros do Núcleo de Estudos sobre Política Internacional (NEPI) da UFPE e do Núcleo sobre Instituições Coercitivas (NIC) que discutiram vários pontos aqui apresentados sobre o Conselho de Segurança. Pelas valiosas recomendações teórico-metodológicas, agradeço ao meu caro orientador, Prof. Dr. Jorge Zaverucha. Também externo meus agradecimentos ao Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros, coordenador do NEPI, e Prof. Dr. Marcos Guedes, coordenador do Núcleo de Estudos Americanos (NEA) da UFPE. Registro meu agradecimento à Profa. Dra. Margarida Cantarelli (UFPE/FDR e TRF 5ª. região) e ao Prof. Dr. Júlio Gomes da Silva Neto (UFAL). Meu agradecimento ao coordenador do PPGCP, Prof. Marcos Costa Lima. Alguns diplomatas brasileiros muito atenciosamente me ajudaram nesta pesquisa: agradeço aos Embaixadores Antônio Patriota e Ronaldo Sardenberg (Representante do Brasil junto à ONU), ao Ministro Afonso José Sena Cardoso, à Conselheira Glivânia Oliveira, Chefe da Divisão das Nações Unidas (MRE/DNU), e à Conselheira Irene Vida Gala na Missão Permanente do Brasil junto à ONU (Nova Iorque) e ao Sec. Aquiles Zaluar. Minhas pesquisas em Nova Iorque tanto na ONU (DHL e CSNU), quanto na Universidade de Colúmbia foram de fundamental

importância, especialmente, no acesso aos documentos privilegiados e aos *verbatim records* de várias sessões do CSNU. Agradeço também aos seguintes diplomatas da ONU: Chaim Litevsky, Ramona Kohrs e além dos Embaixadores da ONU Dr. Marcel Messier e Dr. Patrice Ariel Français. O Professor Edward Luck na Universidade de Colúmbia (SIPA/CIO) e os Professores Michael Gilligan e Bruce Jones do Department of Politics da New York University (NYU) me forneceram uma amplitude crítica e profundamente contundente sobre o CSNU e não poderia deixar de agradecê-los. Palavras especiais de agradecimento e de genuíno reconhecimento vão para minha família, meus pais em especial, sempre com palavras de apoio e força nos momentos mais difíceis e meus orientandos na pesquisa da UNICAP/PIBIC Lucas Monteiro e Mariana Gonçalves. Não poderia deixar de agradecer com carinho a Suyenne Moura pelas contribuições na reta final da tese. Quero, de forma conclusiva, agradecer a Deus, minha força interior e inspiração pessoal constante em cada momento na árdua caminhada do doutorado.

## LISTA DE FIGURAS

|   | Pág. |
|---|------|
| Figura 1 – Organograma sintético da Liga das Nações   | 53   |
| Figura 2 – Relação dos sentidos restrito, integrado e ampliado (sistêmico) da ONU                               | 58   |
| Figura 3 – Estrutura orgânico-funcional da ONU (sentido integrado)  | 60   |
| Figura 4 – Relação da variável dependente ( $V_D$ ) com as variáveis independentes ( $V_I$ )                    | 80   |
| Figura 5 – Ordem hierárquica do enquadramento das resoluções do CSNU de acordo com o grau de gravidade e ameaça | 111  |
| Figura 6 – A trisseccionalidade do CSNU   | 125  |
| Figura 7 – Fontes e meios da segurança coletiva   | 132  |
| Figura 8 – Relação dos ciclos hegemônicos com ordem mundial   | 156  |
| Figura 9 – A estrutura da prática do terrorismo (estratégia de defesa dos EUA à luz da doutrina Bush)           | 254  |
| Figura 10 - A operacionalização da estratégia de combate ao terrorismo  | 255  |

## LISTA DE TABELAS

|   | Pág. |
|---|------|
| Tabela 1 – Os secretários-gerais, a política internacional e o CSNU       | 71   |
| Tabela 2 – Relação polaridade $\times$ lateralidade no CSNU (1945-2004)   | 102  |
| Tabela 3 – Tipologias e práxis política do instituto do veto              | 120  |
| Tabela 4 – Quantidade de vetos no CSNU por parte dos P-5 (1945-2004)      | 121  |
| Tabela 5 – Operações de paz autorizadas pelo CSNU no contexto pós-bipolar | 134  |
| Tabela 6 – Média dos maiores contribuintes para o orçamento da ONU        | 201  |
| Tabela 7 – Déficits de representatividade no CSNU (1945-2005)             | 217  |
| Tabela 8 – A proposta de expansão do CSNU pelo modelo A                   | 267  |
| Tabela 9 – A proposta de expansão do CSNU pelo modelo B                   | 268  |

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADMs – Armas de destruição em massa  
AGNU – Assembléia Geral das Nações Unidas  
ASV – Resolução do CSNU aprovada sem votação nominal (*Adopted without a vote*)  
CAE – Curso de Altos Estudos (MRE)  
CBMs – *Confidence-building measures*  
CIJ – Corte Internacional de Justiça  
CPA – *Coalition Provisional Authority*  
CPJI – Corte Permanente de Justiça Internacional (SDN)  
CSCE – Conferência para Segurança e Cooperação na Europa  
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas  
CT – Conselho de Tutela  
CTBT – *Comprehensive Test-ban Treaty (1996)*  
CTC – Comitê Contra-Terrorismo  
DHL – *Dag Hammarskjold Library (ONU)*  
DDA – *Department of Disarmament Affairs (ONU)*  
DEMOC – Missão da OEA de observação da democracia no Haiti  
DPA – *Department of Political Affairs (ONU)*  
DPKO – *Department of Peacekeeping Operations (ONU)*  
E-6 – *Elected six*: Seis países eleitos para o CSNU em sua antiga composição (1946-1965)  
E-10 – *Elected ten*: Membros eleitos para o CSNU (rotativos) após a reforma de 1965  
ECIJ – Estatuto da Corte Internacional de Justiça  
ECOSOC – Conselho Econômico e Social (ONU)  
FIDA – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola  
FPR – Frente Patriótica Ruandesa  
G-4 – Grupo dos quatro candidatos à reforma do CSNU (Alemanha, Brasil, Índia e Japão)  
IAMB – *International Advisory Monitoring Board for Iraq*  
ICTFY – *International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia*  
ICTR – *International Criminal Tribunal for Rwanda*  
ILI – Institucionalismo liberal-internacionalista  
IMTF – *Integrated Mission Task Forces*  
MICIVIH – *International Civilian Mission in Haiti*  
MINUSTAH – *United Nations Stabilization Mission in Haiti*  
MRE – Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty)  
NCRE – *National Competitive Recruiting Examination*  
NPFL – *National Patriotic Front of Liberia*  
ONU – Organização das Nações Unidas  
ONUC – *United Nations Observation Mission in Congo*  
ONUSAL – *United Nations Observer Mission in El Salvador*  
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo  
OSCE – Organização para Segurança e Cooperação na Europa  
OTAN – Organização do Tratado de Atlântico Norte  
OTASE – Organização do Tratado do Sudeste Asiático  
OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica  
P-3 – Posição ocidental do Conselho de Segurança (EUA, Reino Unido e França)  
P-5 – *Permanent 5*: países permanentes com poder de veto do CSNU (EUA, Reino Unido, França, RPC e URSS – entre 1946 e 1991 – Rússia como sucessora a partir de 1992)  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PTBT – *Partial Test-ban Treaty (1963)*  
RPC – República Popular da China

RUF – Frente Revolucionária Unida  
S/RES – *Security Council resolution*  
S/PV – *Security Council verbatim records*  
SIPRI – *Stockholm International Peace Research Institute*  
SDN – Sociedade das Nações (Liga das Nações)  
SG – Secretário-Geral da ONU  
TNP – Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares  
TIAR – Tratado Inter-Americano de Assistência Recíproca  
TPI – Tribunal Penal Internacional  
UNAMA – *United Nations Assistance Mission to Afghanistan*  
UNAMI – *United Nations Assistance Mission to Iraq*  
UNAMIC – *United Nations Advance Mission in Cambodia*  
UNAMIR – *United Nations Mission to Rwanda*  
UNAMIS – *United Nations Advance Mission in Sudan*  
UNAMSIL – *United Nations Mission to Sierra Leone*  
UNAVEM – *United Nations Angola Verification Mission*  
UNBISNET – *United Nations Bibliographic Information System*  
UNCITRAL – *United Nations Commission on International Trade Law*  
UNCRO – *United Nations Confidence Restoration Organization*  
UNEF I e II – *United Nations Emergency Force I and II*  
UNIDIR – *United Nations Institute for Disarmament Research*  
UNIIMOG – *United Nations Iran-Iraq Military Observation Group*  
UNIKOM – *United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission*  
UNITAF – *United Task Force on Somalia*  
UNMEE – *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*  
UNMIBH – *United Nations Mission in Bosnia-Herzegovina*  
UNMIH – *United Nations Mission in Haiti*  
UNMIK – *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*  
UNMIL – *United Nations International Force to Liberia*  
UNMISSET – *United Nations Mission of Support in East Timor*  
UNMOP – *United Nations Mission in the Prevlaka Peninsula*  
UNMOT – *United Nations Mission of Observers in Tajikistan*  
UNMOVIC – *United Nations Monitoring, Verifications and Inspections Commission*  
UNOMIG – *United Nations Observer Mission in Georgia*  
UNOMIL – *United Nations Observer Mission in Liberia*  
UNOSOM I e II – *United Nations Operations in Somalia I and II*  
UNPA – *United Nations Protected Area*  
UNPREDEP – *United Nations Preventive Deployment Force*  
UNPROFOR – *United Nations Protection Force*  
UNSCOM – *United Nations Special Commission (Iraq)*  
UNSCPRP – *United Nations Security Council Provisional Rules of Procedure*  
UNSIMIC – *United Nations Settlement Implementation Mission in Cyprus*  
UNSMIH – *United Nations Support Mission in Haiti*  
UNTAC – *United Nations Transitional Authority in Cambodia*  
UNTAES – *United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia*  
UNTAET – *United Nations Transitional Administration in East Timor*  
UNTSO – *United Nations Truce Supervision Organization*  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul

## RESUMO

Muitas das críticas endereçadas ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) resultam de uma compreensão equivocada de seu funcionamento endógeno, de seu fundamento teleológico e de sua estrutura axiológico-cratológica. Grande parte de tais erros também decorre da tendência de associar o CSNU ao paradigma do institucionalismo liberal-internacionalista (ILI) que criou a ONU em outubro de 1945 e demais organismos internacionais no pós-guerra. O CSNU é exceção ao paradigma do ILI e deveria ser interpretado por meio de um realismo multilateralista que se fundamenta na fabricação de consensos, evidenciando o poderio unicêntrico dos EUA em meio à dicotomia polaridade x lateralidade. Dessa forma, o CSNU não é, necessariamente, um órgão mantenedor da paz e da segurança internacionais como determina a Carta da ONU de 1945. É um órgão de preservação do *status quo* da atual ordem mundial tendo como eixo a liderança hegemônica dos EUA que, ao exercê-la, utilizam os consensos como mecanismo decisório para o CSNU. Autorização de operações de paz, extensão do mandato das operações vigentes e os projetos reformistas seguem, conseqüentemente, a lógica do realismo multilateralista e da consensualização coercitiva e não da legitimidade e do principismo da segurança coletiva. Dessa forma, buscou-se estabelecer uma correlação epistemológica entre a politicidade da ordem mundial e o processo decisório do CSNU. O corte temporal adotado foi o período compreendido pela primeira vaga pós-bipolar, isto é, entre aprovação no CSNU das resoluções 660 de 02/08/1990 até a 1546 de 08/06/2004, ressaltando a “fabricação de consensos” – termo aqui cunhado para designar a quantidade elevada (89,1%) de unanimidades nas votações (15x00x00). Os eixos de conexão (*linkages*) entre política interna e externa dos EUA com sua liderança hegemônica unipolar, a relação do CSNU com o Secretário-Geral da ONU, os impactos da Doutrina Bush e a polemologia (estudo dos conflitos armados) fornecem subsídios para os argumentos da tese. Estudos de caso sobre a atuação do CSNU têm por fundamento a análise do poder, da assimetria, da força e dos interesses hegemônicos dos P-5 à revelia da democratização legitimante das relações internacionais contemporâneas.

**Palavras-chaves:** CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU; SEGURANÇA COLETIVA; POLÍTICA INTERNACIONAL PÓS-BIPOLAR; PROCESSO DECISÓRIO; ORDEM MUNDIAL

## ABSTRACT

Several criticisms concerning the United Nations Security Council (UNSC) are a consequence of a mistaken understanding of its endogenous functioning, its teleological foundations, its axiological and political power structure. The majority of these misperceptions are a result of associating the Security Council to internationalist-liberal institutionalism (ILI), which ideologically paved the road for the founding of the United Nations in October 1945, and several other UN System international organizations. The UNSC is an exception to the internationalist-liberal institutionalism paradigm and should be interpreted through consensus-building multilateralist realism which thus evidences the United States unicentric power. Therefore, the UNSC is not necessarily a peace and security maintenance organ as mandated by the UN Charter. It represents an organ responsible for the maintenance of the current world order enshrined in US hegemonic leadership. Authorizations of UN peacekeeping operations, its renewal and various ongoing UN reform proposals follow the same multilateralist realism logic and coercitive consensus-building. Collective security thus is not connected to legitimacy and idealistic-legalistic principles. Thus the main objective of this doctoral dissertation was to correlate the political structure of the formation of the world order and the decision-making process of the UNSC. Its timeframe was from the adoption of UNSC resolution 660 of 08/02/1990 to resolution 1546 of 08/06/2004, pointing out consensus-building strategies occurring in 89.1% of all UNSC voting and verbatim records (15x00x00). Linkages analysis of internal and foreign policy of the United States with the exercise of its unipolar hegemonic leadership, the outcomes of the Bush Doctrine, the relations between the UNSC and the UN Secretary-General, the study of war and its deeply-rooted causes are integral part of this thesis. Case studies concerning UNSC's role had the objective of analyzing the nature of power, hegemonic interests, and asymmetrical political force of P-5, thus revealing the neglect of democratic legitimacy of contemporary international relations.

**Key words:** UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL; COLLECTIVE SECURITY; POST-BIPOLAR INTERNATIONAL POLITICS; DECISION-MAKING PROCESS; WORLD ORDER

## SUMÁRIO

|   | Pág.      |
|---|-----------|
| AGRADECIMENTOS  | 6         |
| LISTA DE FIGURAS  | 8         |
| LISTA DE TABELAS  | 9         |
| LISTA DE ABREVIATURAS   | 10        |
| RESUMO  | 13        |
| ABSTRACT  | 14        |
| <b>INTRODUÇÃO</b>   | <b>18</b> |
| <b>CAPÍTULO I – REVISÃO DE LITERATURA: HISTÓRIA, PRINCÍPIOS E ORGANOGRAMA DA ONU</b>  | <b>27</b> |
| 1.1 A ONU entre o estatocentrismo e o institucionalismo liberal-internacionalista   | 27        |
| 1.1.1 O problema epistemológico: avaliação do papel e da missão das Nações Unidas   | 27        |
| 1.1.2 Ato fundacional e o caráter estatocêntrico da ONU   | 31        |
| 1.1.3 O ideário do institucionalismo liberal-internacionalista  | 36        |
| 1.2 Origens e processo histórico da ONU: a hipótese de Ryan   | 42        |
| 1.2.1 O Congresso de Viena de 1815 e sua influência   | 44        |
| 1.2.2 As Conferências de Haia (1899 e 1907)   | 49        |
| 1.2.3 De fracassos e escombros: A Liga das Nações   | 51        |
| 1.3 Organograma e política das Nações Unidas  | 56        |
| 1.3.1 Dimensões da estrutura orgânica   | 56        |
| 1.3.2 Análise orgânica interna da ONU em sentido integrado  | 59        |
| <b>CAPÍTULO II – REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO</b>   | <b>76</b> |
| 2.1 Estrutura metodológica  | 76        |
| 2.2 Ferramentas conceituais   | 82        |
| 2.3 Problematização, objetivos e importância do tema  | 86        |
| <b>CAPÍTULO III – PROCESSO POLÍTICO-DECISÓRIO DO CSNU NA PÓS-BIPOLARIDADE: NOVA REALIDADE, ANTIGAS ESTRUTURAS</b>               | <b>95</b> |
| 3.1 O Conselho de Segurança sob o enfoque da teoria da liderança hegemônica pós-bipolar: perspectivas macro e micro-unilaterais | 95        |
| 3.2 Processo decisório e o instituto do veto: tipologias e politicidade   | 104       |
| 3.2.1 Os arranjos político-negociais da fórmula de Yalta  | 104       |
| 3.2.2 As deliberações e as matérias substanciais e de procedimento  | 106       |

|   |            |
|---|------------|
| 3.2.3 As tipologias do veto   | 115        |
| 3.3 A trisseccionalidade das resoluções do CSNU   | 122        |
| 3.4 Fontes e meios da segurança coletiva  | 126        |
| <b>CAPÍTULO IV – EXTINÇÃO DA URSS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O CSNU (1990-1991)</b>                                | <b>137</b> |
| 4.1 Da rivalidade bipolar à cooperação consensual   | 137        |
| 4.2 A autorização do uso da força: revitalização do Capítulo VII da Carta da ONU                                | 140        |
| 4.3 A Guerra do Golfo e o novo hegemonismo unipolar   | 148        |
| 4.4 Classificação da Guerra do Golfo (tipologia de Goldstein)   | 151        |
| 4.5 Sinais de convulsão e a extinção da URSS: mudanças sem reforma  | 155        |
| 4.5.1 Os ciclos hegemônicos ( <i>k-waves</i> ) e a ordem mundial  | 155        |
| 4.5.2 Os ciclos hegemônicos da URSS e as repercussões para o CSNU   | 157        |
| <b>CAPÍTULO V – GRANDES EXPECTATIVAS, MUITAS FRUSTRAÇÕES: O CSNU ENTRE O ATIVISMO E A CONTENÇÃO (1992-1996)</b> | <b>165</b> |
| 5.1 Grandes expectativas: a primeira reunião de Cúpula de 1992  | 165        |
| 5.2 Tentativa de ativismo e renovação: <i>A Agenda para a Paz</i>   | 168        |
| 5.2.1 Crises na periferia: passividade, letargia e as limitações do ativismo                                    | 172        |
| 5.2.1.1 Separatismo e nacionalismo no Cáucaso e o alijamento do CSNU  | 174        |
| 5.2.1.2 A fratura da Somália e a coalizão de interesses individuais   | 177        |
| 5.2.1.3 A questão do Haiti e a parceria estratégica CSNU/OEA  | 182        |
| 5.2.1.4 A anatonima do genocídio em Ruanda: fracasso e imobilismo da UNAMIR                                     | 186        |
| 5.2.2 Os tribunais <i>ad hoc</i> para a antiga Iugoslávia (ICTFY) e Ruanda (ICTR)                               | 191        |
| 5.3 Muitas frustrações: retorno à contenção e o “Suplemento à Agenda para a Paz”                                | 196        |
| <b>CAPÍTULO VI – MAIS DO MESMO: ILUSÕES REFORMISTAS (1997-2001)</b>   | <b>209</b> |
| 6.1 Leituras equivocadas e ilusões reformistas: o Plano Razali (1997)   | 209        |
| 6.2 A rigidez do processo de reforma da Carta da ONU  | 219        |
| 6.3 Desafios e obstáculos do CSNU em meio à contenção do Secretariado   | 223        |
| 6.3.1 Sociedades fraturadas e multietnicidade: Kosovo, Serra Leoa e Libéria                                     | 224        |
| 6.3.2 Paleativos políticos: as medidas contrutoras de confiança (CBMs)  | 237        |
| 6.4 O relatório Brahimi (2000) sobre operações de paz   | 241        |
| <b>CAPÍTULO VII – TERRORISMO, DOUTRINARISMO E O CSNU: DESAFIOS DE UMA AGENDA INCONCLUSA (2001-2004)</b>         | <b>245</b> |
| 7.1 Em busca de uma nova agenda   | 245        |
| 7.1.1 Terrorismo, sistemática e subsistemática pós-11 de setembro   | 247        |

|  |            |
|--|------------|
| 7.1.2 As resoluções 1368 (2001) e 1373 (2001)  | 249        |
| 7.2 Do Iraque ao Iraque: as resoluções 1441 (2002), 1483 (2003) e 1546 (2004)  | 256        |
| 7.3 Tentativas reformistas pós-intervenção no Iraque: o Relatório do Painel (2004)   | 264        |
| <b>CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS: O CSNU E A PRESERVAÇÃO DO STATUS</b>   |            |
| <b>QUO DA ORDEM MUNDIAL</b>  | <b>270</b> |
| <b>APÊNDICES</b>   | <b>279</b> |
| I. Organograma do CSNU   | 279        |
| II. Países-membros do CSNU (1990-2004)   | 280        |
| III. Presidentes do CSNU (1990-2004)   | 285        |
| IV. Listagem das resoluções aprovadas pelo CSNU S/RES 660 – S/RES 1546   | 294        |
| V. Exercício do veto no CSNU (S/RES 660 - S/RES 1546)  | 323        |
| VI. Votação por países-membros das resoluções aprovadas pelo CSNU (1990-2004)  | 325        |
| VII. Relação consenso-dissenso por resoluções aprovadas no CSNU (1990-2004)  | 362        |
| VIII. Relação consenso-dissenso por votação individual no CSNU (1990-2004)   | 363        |
| IX. Operações de manutenção da paz autorizadas pelo CSNU (1990-2004)   | 364        |
| X. Operações de construção da paz e escritórios de ligação autorizados pelo CSNU (1990-2004)   | 370        |
| <b>ANEXOS</b>  |            |
| I. A Carta das Nações Unidas   | 374        |
| II. Regimento Interno do Conselho de Segurança da ONU ( <i>United Nations Security Council Provisional Rules of Procedure</i> – UNSCPRP) | 394        |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b>  | <b>399</b> |

## INTRODUÇÃO

Muitas das concepções teóricas sobre formação e dissolução das ordens mundiais, no âmbito dos longos ciclos de Kondratief (*k-waves*) ou ainda da tese do declinismo hegemônico resultante do sobre-engajamento imperial de Paul Kennedy, focalizam os aspectos da cultura material, do desenvolvimento econômico-comercial e político-militares do processo de ascensão e declínio das potências envolvidas. Tais teorizações mostram as razões para a ruptura e as condições propícias para a criação do novo *establishment* em termos de governança mundial. No entanto, muitas destas formulações teóricas carecem de uma abordagem integrada às instituições políticas criadas no pós-guerra, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O ponto de partida da tese é, dessa maneira, a correlação entre ordem mundial sob a égide dos ciclos hegemônicos (vide figura 8 no ponto 4.5 da tese) e o CSNU, seus arranjos político-negociais e seu processo decisório na pós-bipolaridade, delineados pela fórmula de Yalta.<sup>1</sup> O cenário internacional de superação da bipolaridade<sup>2</sup> é compreendido aqui pela adoção da resolução 660 de 2 de agosto de 1990 (S/RES 660) de condenação à invasão e à anexação do Kuwait pelo Iraque, demandando o imediato e incondicional retorno das fronteiras entre esses países em 1 de agosto de 1990 com respaldo da Liga dos Países Árabes (cláusulas operativas 2<sup>a</sup>. e 3<sup>a</sup>. da resolução).<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> A fórmula de Yalta representa o mecanismo acordado pelos países vencedores da Segunda Guerra Mundial de estabelecimento da assimetria nos mecanismos decisórios do CSNU com o exclusivismo do veto para os vencedores (futuros P-5). Essa assimetria está expressa na Ata final da Conferência de Yalta de fevereiro de 1945 com Churchill, Roosevelt e Stálin com seus respectivos chanceleres. Continha também na ata final de Yalta a diferença entre questões substanciais e de procedimento. Verificar o ponto 3.2.1 da tese.

<sup>2</sup> O fim da rivalidade bipolar de “soma zero” da Guerra Fria pode ser pontuado em diferentes momentos políticos entre a queda do muro de Berlim, em outubro de 1989, e a extinção da URSS em dezembro de 1991. Como a análise central da tese se volta para o processo decisório e o comportamento político do CSNU como *locus in quo* de preservação da ordem mundial, foi escolhida a adoção da resolução 660 para mostra o início da cooperação de “soma positiva” pós-bipolar entre EUA e URSS. Vide o Capítulo IV da tese.

<sup>3</sup> A quarta cláusula operativa – vide item 3.2.2 da tese – demandava ao CSNU outras futuras reuniões para apreciar a temática. Assim, no âmbito da histórica S/RES 660 foram aprovadas, somente no mês de agosto

Bem antes do processo de idealização e de criação da ONU nas Conferências de Teerã (1943), Moscou (1943), Dumbarton Oaks (1944), Yalta (1945) e São Francisco (1945), a preservação da ordem mundial constituiria a principal missão teleológica do grupo de consultas dos vencedores aliados (“os quatro grandes” ou os “*four policemen*” como aludia Franklin D. Roosevelt) que, posteriormente, seria materializado no CSNU.<sup>4</sup> Por meio de uma visão crítica e realista, nossa hipótese assevera que há uma correlação direta entre a ordem mundial e o CSNU, tendo como marca o comportamento político conservador dos P-5 liderado, no contexto pós-bipolaridade, pelo hegemonismo dos EUA. O sentido expresso por “conservador” diz respeito à postura política de manutenção do *status quo* da ordem mundial vigente por parte dos países permanentes do CSNU (P-5).

Muitas das interpretações de cunho legalista (autores como Buerghenthal e Murphy, Mello, Rezek, August e Araújo *inter alia*)<sup>5</sup> sobre o CSNU analisam seu papel e sua real finalidade nas Relações Internacionais de forma minimalista, reducionista ou ainda literal ao teor da Carta da ONU, esquecendo que o CSNU serve como foco, inspirado em experiências que remontam ao início do século XIX com o Congresso de Viena de 1815, de preservação do poder das superpotências mundiais (hipótese de Ryan). Um dos objetivos fundamentais da tese é negar parte de tais teorizações minimalistas de cunho jurídico (dogmáticas à Carta da ONU) e interpretar o CSNU como principal órgão da Organização

---

daquele ano, quatro outras importantes resoluções marcando o início da cooperação pós-bipolar entre EUA e URSS (a S/RES 661, S/RES 662, S/RES 664 e S/RES 665). Maiores detalhes estão descritos no Capítulo IV da tese. Data, temática e registros de votação das resoluções aprovadas pelo CSNU, favor consultar o apêndice IV ao final da tese.

<sup>4</sup> A entrada dos EUA na Segunda Guerra Mundial foi precipitada por conta dos bombardeios japoneses à base norte-americana de Pearl Harbor no Havaí em 7 de dezembro de 1941 – considerados como “dia da infâmia” em uma clara alusão de patriotismo de guerra anti-Eixo. O Presidente Franklin Delano Roosevelt então declara guerra ao Japão e, por conta da aliança Roma-Tóquio-Berlim, a Alemanha retalia e declara guerra aos EUA. Antes, contudo, a Carta do Atlântico de 14 de agosto de 1941 já dava respaldo e o apoio geoestratégico dos EUA com o Reino Unido contra o Eixo. Em 1 de janeiro de 1942, a “Declaração das Nações Unidas” iria servir de fundamento para o nome oficial da Organização internacional criada na Conferência de São Francisco além de galvanizar a união política e bélica dos Aliados contra o nazi-fascismo.

<sup>5</sup> Os autores de tendência legalista estão citados na bibliografia e são discutidos ao longo da tese em detalhes.

das Nações Unidas, idealizada no contexto da construção da nova ordem política mundial após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Ainda acerca dos autores no início do parágrafo, pode-se enfatizar, ademais, que as análises em Rezek, Mello, Ray, Sorensen e Araújo *inter alia* visualizam a estrutura orgânica da ONU por meio do paradigma legalista e legalista que se fundamenta na igualdade jurídica de seus Estados-membros, na justiça multilateral e na cooperação como única forma de comportamento político-decisório. Tais autores consideram, inclusive, que há centralidade na Assembleia Geral no processo de tomada de decisão da ONU onde todos os 191 Estados-membros estão, devidamente, representados. Nossa posição é de contrariedade a tal perspectiva. É necessário redefinir, mais ampla e criticamente, o CSNU, cujos atributos, missão e papéis ainda são vistos de forma principista, legalista e isonomista.

Objetiva-se, assim, mostrar que a missão precípua do CSNU não é, necessariamente, manter a paz e a segurança internacionais, como consta, idealmente, na Carta da ONU fundada em princípios isonômico-legalistas com leve teor de utopia racionalista.<sup>6</sup> Sua finalidade essencial é preservar os pilares da ordem mundial com modificações estruturais resultantes na unipolaridade após a extinção da URSS em 1991, salvaguardando o *status quo*. Com isso, se enfatiza que o objetivo do CSNU é evitar novos questionamentos bélicos sistêmicos da ordem mundial vigente por meio de um processo deliberativo de conservação consensual do poder, da autoridade e dos interesses no plano da hegemonia unicêntrica.

---

<sup>6</sup> Nossa interpretação a ser desenvolvida, mais detalhadamente, ao longo da tese é a de que o idealismo isonômico-legalista da Carta da ONU teve papel importante na reconstrução dos corações e mentes esfacelados pela Segunda Guerra Mundial. A veia da esperança na reconstrução dos ideais de altruísmo, de concórdia multilateral e de isomorfismo jurídico serviria como bálsamo para a criação, justificação e legitimação da própria ONU em 24 de outubro de 1945. Logo após sua criação, no entanto, a Guerra fria iria abortar grande parte dos sonhos esperançosos e as utopias ideal-reformistas da Carta da ONU. E como Shakespeare asseverava que “somos feitos do tecido que são feitos os sonhos”, os sonhos altivos materializados na ONU iriam começar a padecer diante da dura realidade da Guerra Fria.

A associação automática e equivocada de se interpretar o CSNU por meio do paradigma do institucionalismo liberal-internacionalista (ILI) que norteou a idealização da ONU e de grande parte dos organismos internacionais e das agências especializadas no pós-guerra, leva a leituras embaçadas e visões acríicas do mesmo. É importante separar tais esferas e dissociar esse idealismo paradigmático, mostrando que, opera no CSNU uma *realpolitik* diferenciada, denominada aqui “realismo multilateralista” que também compõe o sub-título da tese. O termo aqui criado realismo multilateralista,<sup>7</sup> embora seja mais aprofundado no item 2.2 (Ferramentas conceituais) explica a forma de conduta e negociação dos P-3/P-5/E-10 no CSNU baseada no trinômio poder-interesse-força.<sup>8</sup> Representa o mecanismo de diálogo entre os países-membros na perpetuação (daí a expressão “multilateralista”) de um realismo hierárquico-hegemônico centrado na postura dos Estados Unidos, cuja imposição forçada de seus interesses unilaterais é matizada com um falso sentido de democratização deliberativa e representativa no CSNU.<sup>9</sup>

O título da tese “o jogo do poder internacional” sintetiza os reflexos do realismo multilateralista estruturado em consensos decisórios com ênfase nos interesses de alta densidade política (*high politics*) dos EUA com seu comportamento unipolar e com

---

<sup>7</sup> O termo em alemão *realpolitik*, utilizado com frequência ao longo da tese, cristaliza um dos fundamentos dos argumentos centrais para a análise da conduta decisória do CSNU em oposição ao que está descrito na Carta da ONU. Na verdade, como se vai detalhar no Capítulo II (Referencial teórico-metodológico), a *realpolitik* no sentido multilateral contemporâneo é uma das três variáveis independentes que explicam o CSNU como órgão de preservação da ordem mundial. A *realpolitik* aqui aludida pode também se basear em um outro termo da mesma língua germânica para demonstrar a natureza realista e hobbesiana da política internacional: *machtpolitik*. Isto é, política da força. A política da força (*machtpolitik*) traduz, emblematicamente, as premissas do paradigma de contradição do idealismo isonômico-legalista internacional.

<sup>8</sup> As abreviações citadas estão de acordo com a nomenclatura oficial onusiana e constam na “lista de abreviaturas”, especificamente, nas páginas 10 e 11 da presente tese.

<sup>9</sup> Em sua tese defendida no Curso de Altos Estudos (CAE) do Instituto Rio Branco (IRBr) do MRE, Georges Lamazière, ao comentar sobre as características da nova ordem mundial pós-bipolar, enfatiza a substituição do idealismo anti-guerra por um realismo de estabilidade, especialmente no tocante ao desarmamento e à segurança coletiva. Convém fazer essa alusão pelo fato de que o realismo multilateralista no CSNU também visa, semelhantemente, a um certa *realpolitik* de estabilização conservadora de poder entre os P-5. Cf. LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia, transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília, IRBR/FUNAG, 1998. p. 28.

manuseio do *soft* e do *hard power*. Formalmente, as decisões de alta densidade do CSNU com superlegalidade se fundamenta no jogo do poder internacional exercido pelo P-5. Era, no entanto, do intuito da fórmula de Yalta que assim o fosse. O termo superlegalidade diz respeito à característica, à luz dos Artigos 23, 24 e 25 da Carta da ONU, de as resoluções do CSNU possuírem força jurídica internacional vinculante, gerando compromisso de cumprimento *erga omnes*.<sup>10</sup> Não há outro órgão coletivo ou fórum deliberativo com força vinculante que possa frear ou contrabalançar os interesses dos EUA em uma estrutura de poder de relação desigual entre os P-5 e os E-10. Essa relação desigual e anti-democrática se desdobra em várias vertentes: no plano dos que possuem o veto e os que não e no plano dos que são permanentes e dos que têm um mandato de dois anos, estes dependendo do voto de 2/3 em matéria de procedimento (*procedural matter*) da Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU) para ter seu assento no CSNU.<sup>11</sup> As diferenças pontuais entre matéria de procedimento e de substância trazem repercussões importantes para o exercício do veto, como se vai detalhar adiante na tese.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> O termo *high politics* expressa a alta densidade política do(s) país(es) hegemônico(s) onde os interesses estratégicos de segurança interna e coletiva se colocam como prioritários da agenda internacional. Está associado à preservação da ordem mundial em seu sentido macrossistêmico. *Low politics*, conseqüentemente, se refere às matérias de média ou relativamente pouca importância estratégica macrossistêmica assim determinada pelos países centrais (P-5). Maiores detalhes no item 2.2 intitulado “ferramentas conceituais”. As diferenças de *soft* e *hard power* se referem à dinâmica do “paradoxo do poder dos EUA” no manuseio do poder social e cultural e no plano dos valores no quadro das instituições multilaterais (*soft power*), enquanto que o poder duro (*hard power*) diz respeito à força bélica e à articulação de altos interesses por meio de maior coercitividade. Duas obras importantes de Nye foram consultadas. Cf. NYE, Joseph Jr. *The paradox of American power: why the world's only superpower can't go it alone*. Oxford, Oxford University Press, 2003. p. 21-29; 40-43. NYE, Joseph Jr. *Soft power: the means to success in world politics*. Nova Iorque, Public Affairs, 2004. p. 33-46.

<sup>11</sup> Cf. COT, Jean-Pierre; PELLET, Alain. *La Charte des Nations Unies: Commentaire article par article*. Paris, Economica; Association Française pour les Nations Unies, 1995. p. 444-445.

<sup>12</sup> A relação entre matérias substantivas (*substantive matter*) e de procedimento (*procedural matter*) constituem objeto de várias discussões dentro e fora dos círculos acadêmicos, como salienta Cot e Pellet em sua precisa análise hermenêutica da Carta da ONU. No âmbito do CSNU, essa dicotomia revela a potencialidade do uso do duplo veto (*double veto*) por parte dos P-5, como vai ser explicitado tanto no item 2.3 (Problematização, objetivos e importância do tema) quanto no item 3.2 (Processo decisório e o instituto do veto: tipologias e politicidade). Nesse ponto, além das contribuições de Bayley e Daws, as obras clássicas de Day, Boyd e de Patil são referências maiúsculas. Cf. DAY, Georges. *Le droit de veto dans l'Organisation des*

O corte cronológico da tese foi entre a aprovação unânime, no CSNU, da resolução 660 de 2 de agosto de 1990 até a resolução 1546 de 8 de junho de 2004, mostrando ser esta a primeira vaga histórica da pós-bipolaridade de plena liderança hegemônica dos EUA no estabelecimento e defesa da governança mundial. Neste período a repetição de votações unânimes (15x00x00) em matérias controversas e delicadas reforça a tese de “fabricação de consensos”, que será detalhada mais adiante, e do realismo multilateralista no CSNU.<sup>13</sup>

A tese foi estruturada em sete capítulos, sendo os dois primeiros capítulos, uma revisão da literatura sobre a ONU e seu CSNU e uma análise teórico-metodológica da tese, evidenciando, a relação entre variáveis independente e dependente. Na revisão de literatura, foi utilizada a hipótese de Stephen Ryan, autor de *The United Nations and international politics*, para mostrar que a ONU representa um acúmulo de experiências anteriores desde a nova ordem mundial pós-napoleônica com o Congresso de Viena de 1815. A partir deste período, as ordens mundiais vão sendo construídas e mantidas por práticas conservadoras dos países vencedores. Ainda na revisão de literatura, foram utilizados autores como Meisler, Rourke, Kissinger, Bertrand, Weiss, Malone entre outros entrevistados em Nova Iorque para respaldar o papel e a política do CSNU.

No terceiro capítulo, buscou-se relatar sobre a emergência de uma nova ordem mundial após a extinção da URSS, em dezembro de 1991, e seus efeitos no processo político-decisório do CSNU à luz da teoria da liderança hegemônica em suas perspectivas macro e micro-unilaterais. Houve uma ênfase nos arranjos políticos e negociais à luz da

---

*Nations Unies*. Paris, Pedone, 1954. p. 36; 41-55. PATIL, Anjali V. *The veto: a historical necessity – a comprehensive record of the use of the veto in the UN Security Council, 1946-2001*. Nova Iorque, College Point, 2001. p. 68-72; 102-105.

<sup>13</sup> O apêndice VI e VII ao final da tese confirma tal assertiva com o total de 89,1% de votações consensuais no corte cronológico da tese. A construção da relação consenso-dissenso tanto por resoluções aprovadas quanto por votação individual dos países é prova factual para a validade dos argumentos e das variáveis independente “fabricação de consensos” no processo decisório do CSNU.

fórmula de Yalta e uma explanação sobre o instituto do veto. O trabalho de Tsebelis acerca dos *veto players* foi comentado de forma apenas muito pontual e específica, servindo de respaldo para o estudo do mecanismo decisório e de ferramenta analítica do veto. Ainda no terceiro capítulo, há uma investigação sobre segurança internacional e segurança coletiva e sua relação com a polaridade e lateralidade do CSNU. Há, ademais, a introdução de um termo criado na tese para servir de ferramenta de análise do “realismo multilateralista” do CSNU: a trisseccionalidade que se refere à forma de interpretar e analisar a política no CSNU quando se defende que as esferas jurídica, diplomática e política do CSNU não podem ser separadas nem negligenciadas.

No quarto capítulo, buscou-se mostrar a relevância, para a nova ordem mundial unipolar norte-americana, da cooperação coletiva na Guerra do Golfo (1991). Também neste capítulo foi focalizada análise acerca da extinção da URSS, após os eventos da queda do Muro de Berlim em 1989 e da reunificação da Alemanha Ocidental e Oriental em 1990, e suas repercussões no CSNU à luz das análises dos ciclos hegemônicos. É importante sublinhar que o Artigo 23 da Carta da ONU, que versa sobre a composição do CSNU e os países permanentes (P-5), continua com o mesmo teor de quando foi redigido e promulgado em 1945, embora dois dos países ali aludidos não existam formalmente, reforçando a preservação conservadora da ordem mundial de 1945.<sup>14</sup> A S/RES 1546 de 8 de junho de

---

<sup>14</sup> Os dois países aludidos que não existem formalmente na constelação onusiana hoje são a República da China (Taiwan), substituída pela República Popular da China (RPC) em 25 de outubro de 1971 e a URSS, esta última extinta em 25 de dezembro de 1991, como vai ser explicitado mais detalhadamente adiante. *In verbis*: “1. O Conselho de Segurança será composto de quinze 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 Assembléia Geral elegerá dez 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 os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa.” Cf. *A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E O ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA*. Nova Iorque, Departamento de Informações Públicas, 1993. p. 12. Doravante, todas as demais citações e referências da Carta da ONU poderão ser consultadas no Anexo I da

2004 – objeto de discussão no último capítulo da tese – também se referindo ao Iraque ocupado, fecha o corte temporal ao dissolver a CPA (*Coalition Provisional Authority*), devolvendo, parcialmente, a soberania ao povo iraquiano mesmo ainda sob tutela estrangeira, predominantemente anglo-americana. No contexto do processo de devolução da soberania popular iraquiana, vale ressaltar as eleições para a assembléia constituinte e a votação do texto constitucional em 15 de outubro de 2005 com acirradas posições entre os grupos políticos predominantes (sunitas, xiitas e curdos) além de outras forças políticas em cada um desses três grandes conglomerados.<sup>15</sup>

No quinto capítulo, foi ressaltada a nova dimensão política, ideológica, doutrinária e econômica da nova ordem mundial, sendo saudada com as grandes esperanças após a primeira e única reunião de Cúpula de Chefes de Estado do CSNU em janeiro de 1992 e paralelamente à assunção de Boutros-Ghali com sua audaciosa *Agenda para Paz*. Os resultados com o fiasco da Somália (síndrome de Mogadishu) e o genocídio em Ruanda trouxeram frustrações e acarretaram uma correção de rumos especialmente na relação do CSNU com o Secretariado a partir de 1997 com Kofi Annan.

No sexto capítulo, asseverou-se que o retorno à contenção política não somente por parte do Secretário-Geral Kofi Annan, eleito em 13 de dezembro de 1996 por meio da S/RES 1060, mas, especialmente, os atores políticos no CSNU vão retomar uma postura menos proativa na autorização das operações de paz com seus crescentes custos políticos e financeiros. Diante das crescentes pressões por reforma e expansão, serão analisados o

---

tese. O Anexo II se refere ao regimento interno do CSNU (*United Nations Security Council Provisional Rules of Procedure – UNSCPRP*).

<sup>15</sup> O estudo de Lijphart (“*Democracy in Plural Societies*”) citado na bibliografia traz importantes e necessárias reflexões sobre as dificuldades estruturais de se democratizar “por cima” sociedades fraturadas, como é o caso do Iraque, em um contexto de rivalidade multiétnica e plurirreligiosa. Essas dificuldades aumentam, exponencialmente, quando há um grau reduzido de cultura cívica e prática democrática consolidada, como é o caso do Iraque.

Plano Razali de dezembro de 1997 com sua tese idealista de reduzir o déficit de representatividade no Conselho de Segurança e o Relatório Brahimi de 2000, reforçando as premissas do jogo do poder internacional no CSNU.

No sétimo capítulo, o corte temporal empreendido vai abarcar dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 até o ano de 2004, quando o doutrinário anti-terror dos EUA vai, mais incisivamente, posicionar o CSNU como órgão em defesa de sua agenda de estratégia de defesa nacional (Doutrina Bush de setembro de 2002). Duas intervenções sob a égide da “doutrina de preempção”, da “guerra punitiva” e dos “conflitos assimétricos” serão analisadas neste contexto: Afeganistão com a instalação posterior pelo CSNU da UNAMA como remédio tóxico e paleativo político e Iraque com a dissolução da CPA e a instalação do IAMB e da UNAMI – as siglas constam na “lista de abreviaturas” nas páginas 10 e 11 e serão, em seus respectivos capítulos, explanadas. O Iraque é enquadrado como país que questionou a ordem mundial recém-instaurada em 1990 e revelou os reais papéis como órgão responsável pela manutenção da ordem mundial. Por fim, no Capítulo VII, há ainda a investigação sobre o Relatório do Painel (*A More Secure World: Our shared responsibility*) de 2004 de expansão do CSNU nos modelos A e B.

As conclusões deste trabalho são externadas no derradeiro capítulo intitulado “O CSNU e a preservação do *status quo* da ordem mundial”. Após os estudos de caso na periferia (Chechênia, Haiti, Ruanda, Kosovo, Libéria e Serra Leoa), o capítulo final sintetiza os subsídios teóricos e empíricos de toda a tese no contorno do “jogo do poder internacional”. Tem o intuito de provar, factualmente, e reforçar, argumentativamente, que o CSNU e os temas envolvendo sua agenda – como os vários projetos de reforma de sua composição (Plano Razali, Relatório do Painel *A More Secure World* com seus modelos A e B) – devem ser interpretados de forma maximalista, salientando seu papel único na

manutenção da ordem mundial posta, ao contrário do que reza a Carta da ONU e demais interpretações legalistas e principistas. Ao longo da tese e à luz *inter alia* de Ryan, o maximalismo crítico foi a tônica utilizada para interpretar o papel e a teleologia do CSNU não como consta na Carta da ONU.

A emblemática citação de Shakespeare (*Where I did begin, there I shall end*) nas conclusões amarra o retorno à temática iraquiana no período de quatorze anos do corte da tese (1990-2004), demonstra o dinamismo da estrutura assimétrica de poder CSNU e ressalta o imperativo de redefinição interpretativa de suas funções teleológicas e de seu papel nas Relações Internacionais. Os dez apêndices trazem importantes dados, fatos e informações administrativas sobre o CSNU. Além disso, os apêndices registram a temática, a data e o símbolo oficial de todas as resoluções aprovadas no corte cronológico da tese de acordo com dados do UNBISNET (*United Nations Bibliographic Information System*) e revelam detalhes sobre o processo político-decisório do CSNU entre 1990-2004, especialmente no que concerne à relação consenso-dissenso tanto na forma das votações individuais por países quanto na forma integral das resoluções aprovadas pelos países integrantes no período, os presidentes do CSNU e todas as resoluções aprovadas em sua grande maioria por consenso, incluindo também o exercício do veto por parte dos países permanentes (P-5).<sup>16</sup> Há, por fim, dois anexos que contêm, respectivamente, a Carta das Nações Unidas e o Regimento Interno do CSNU (*United Nations Security Council Provisional Rules of Procedure - UNSCPRP*) que são, constantemente, citados e utilizados como referência ao longo de toda a tese.

---

<sup>16</sup> A elaboração dos dez apêndices foi resultado da coleta de dados e documentos oficiais na Dag Hammarskjöld Library (DHL) da ONU além de fatos e testemunhos angariados no próprio Conselho de Segurança, cujo objetivo foi fornecer radiografia atualizada e crítica para reinterpretar o papel e a teleologia deste órgão responsável pela preservação do *status quo* da ordem mundial, contrariamente, ao teor legalista-idealista da Carta da ONU.

# I. REVISÃO DE LITERATURA – HISTÓRIA, PRINCÍPIOS E ORGANOGRAMA DA ONU

## 1.1 A ONU ENTRE O ESTATOCENTRISMO E O INSTITUCIONALISMO LIBERAL-INTERNACIONALISTA

### 1.1.1 O problema epistemológico: avaliação do papel e da missão das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas (ONU) representa, no imaginário coletivo, um organismo internacional de cunho político dotado de personalidade jurídica com capacidade de efetiva manutenção da paz e da segurança internacionais por meio de critérios claros e objetivos. Somam-se a esta visão, as correntes utópicas e idealistas que defendem que a ONU exerce papel preponderante nas Relações Internacionais de forma a favorecer o jurisdicimento, a igualdade de fato e o entendimento imparcial de seus Estados-membros. A ONU, contudo, não se restringe a ser apenas um centro harmonizador em prol de valores ditos universais. De forma realista, a ONU está imbuída das assimetrias e precariedades que são típicas e inerentes às relações inter-estatais (sistema westphaliano) com seu jogo de poder e relações de força. Discorda-se das interpretações que a ONU tem tido relevante papel na política internacional pós-guerra fria, embora, simbolicamente, exerça expressivo fascínio coletivo por conta da materialização histórico-jurifilosófica das promessas kantianas da *paz perpétua*.<sup>17</sup> É necessário separar a ONU, imbuída de idealismo principista,

---

<sup>17</sup> Cf. KANT, Immanuel. *Perpetual peace and other essays*. 4a. ed. Indianápolis, Hackett Publishing, 1992. p. 35; 45-69; 71-77.

do CSNU com seu realismo multilateralista e sua composição excludente – produtos da fórmula de Yalta.

O fato é que a Organização das Nações Unidas possui uma ampla rede de atuações e representa produto de um longo processo histórico de gradativa transformação no plano do relacionamento inter-estatal antes mesmo das duas grandes guerras mundiais com o declínio da punitiva ordem de Versalhes (1919) e da ordem mundial pós-1945. Uma forma adequada e pontual de interpretar, criticamente, o papel e a missão da ONU e do CSNU mais precisamente como consequência de um determinado processo histórico é por meio da hipótese de Ryan que será explicitada logo em seguida no ponto 1.2 (Origens e processo histórico: a hipótese de Ryan).

O problema epistemológico central acerca da teleologia (estudo das finalidades e objetivos) da ONU é compreender seu real papel, sua discrepante atmosfera idealista em um cenário anárquico-hobbesiano e sua real missão nas Relações Internacionais atualmente. Na verdade, o problema epistemológico precípua da ONU reside também nos meios de como avaliar seus fracassos e êxitos atrelados à ordem mundial vigente que faz engrenar o sistema internacional. Roberts e Kingsbury salientam sobre a natureza desse problema estrutural ao asseverar que a ONU exerce muito mais um valor simbólico que um papel efetivo e concreto na política internacional.<sup>18</sup> Discorda-se de tal observação, muito embora ao longo do livro, percebe-se uma tendência de interpretação mais realista da ONU sob o prisma dos papéis simbólicos exercidos. A mesma análise simbólica também pode ser

---

<sup>18</sup> Uma das primeiras frases no livro de Roberts e Kingsbury traz contradições e confusões hermenêuticas: “*In the half century since its foundations in 1945, the United Nations has been a central institution in the conduct of international relations*”. Os autores melhor esclarecem sua idéia ao longo do texto também mostrando pontos de precariedade, assimetria e inanição político-institucional da ONU. ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict. *The UN’s role in international society*. In, ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict. *United Nations, Divided world: the UN’s role in international relations*. 2. ed. Oxford, Oxford University Press, 1993. p. 12.

aplicada às funções e ao papel do CSNU como reforça nossa posição de, analiticamente, visualizá-lo por meio de três esferas indissociadas da trisseccionalidade (vide Capítulo III – item 3.2 da tese). De acordo com Roberts e Kingsbury, a ONU não pode ser avaliada sem os elementos do simbolismo, do mito e da dramaticidade, dissociando a imagem mítica da realidade factual e assimétrica da ONU:

*Any serious assessment of the UN's successes and failures cannot neglect the importance of myth, symbol and drama in the UN. Nor can it neglect the contrast between high principles espoused at the UN and the more mundane realities and controversies which have characterized much of its history.*<sup>19</sup>

Compreender os vários papéis entrelaçados e justapostos sob uma perspectiva de importância hierárquica que a ONU desempenha é uma forma de melhor entender o relacionamento dos Estados com a ONU e como os *linkages* da política doméstica e externa dos Estados também influenciam no *outcome* das atribuições da ONU nas Relações Internacionais.<sup>20</sup> Acerca da complexidade de seus múltiplos papéis na política internacional bem como acerca da necessidade de reavaliação crítica da ONU, Roberts and Kingsbury asseveram de forma pontual:

*It is not easy to evaluate the performance of the UN separately from that of the member states. The UN is, as former US Secretary of State Dean Rusk observed, a political institution whose members are pursuing their national interests as they see them. It was created by governments, and it can do little without the assent of at least the majority of them. This view is a necessary antidote to the widespread misapprehension that the UN is in the course of superseding the state system, and that the UN cannot be adequately understood as simply the sum of its parts.*<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Cf. ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict. The UN's role in international society. In, ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict. *United Nations, Divided world: the UN's role in international relations*. 2. ed. Oxford, Oxford University Press, 1993. p. 19

<sup>20</sup> A linha tênue que separa os assuntos domésticos dos assuntos da seara externa representa o chamado “eixo de conexão” ou *linkage* na terminologia política em língua inglesa. O eixo de conexão da política interna e externa traz importantes reflexões sobre o grau, a intensidade e a direção dos temas prioritários da agenda externa do Estado. Cf. CASTRO, Thales. *Elementos de política internacional: redefinições e perspectivas*. Curitiba, Juruá, 2005. p. 63-65.

<sup>21</sup> Cf. ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict. The UN's role in international society. *Opus cit.* p. 16-17.

O jurista norte-americano Ray August afirma, no contexto de um idealismo principista costumeiramente observado no âmbito das investigações científicas da seara legalista, que a Organização serve como centro de um sistema constitucional internacional sob a égide do Estado de Direito.<sup>22</sup> O direito das gentes (*jus gentium*), em sua percepção, seria o substrato máximo de funcionamento e organicidade da ONU. Grande parte dos problemas epistemológicos de tais visões é que as mesmas negligenciam o jogo de poder, força, interesse e de articulação assimétrica política cristalizada nas Nações Unidas:

*The UN is an universal organization in terms of its membership and a general organization in terms of its purposes. At the time that its Charter, a multilateral treaty that also serves as the organization's constitution, came into force on October 24, 1945, it had 51 member states. (...) The UN's basic purposes are the maintenance of peace and security in the world, the promotion of economic and social cooperation, and the protection of human rights. To carry these goals, the UN Charter establishes an international constitutional system based on the respect for the rule of law (grifo meu).<sup>23</sup>*

Ainda nesse contexto, ao analisar a base fundacional das Nações Unidas, David e Roche comentam, tendo em vista o contexto das transformações políticas e macroinstitucionais desde a falida Liga das Nações:<sup>24</sup>

*Comme la SDN, les Nations unies se fixaient l'objectif de "préservier les générations futures du fléau de la guerre", mais le terme de "sécurité collective" ne fut jamais repris par la Charte. Ses rédacteurs s'efforcèrent au contraire de combattre les lacunes du Pacte. (...) Le souci constant de l'Organisation des nations unies d'endiguer les conflits se traduisit dès lors par une très grande inventivité, où le pragmatisme allá de pair avec la graduation des moyens.*

Os diplomatas brasileiros Gelson Fonseca Jr. e Benoni Belli, acerca do papel da ONU como centro político de manutenção da paz e da segurança internacionais, comentam:

---

<sup>22</sup> A tradução de "rule of law" na literatura do direito *common law* anglo-americano pode trazer problemas semântico-epistemológicos nos sistemas civilistas ítalo-germânicos. Uma tendência utilizada é associar o termo à expressão "Estado de Direito" de nossa tradição jurídica. Cf. ATTANASIO, John; GOLDSTEIN, Joel; REDLICH, Norman. *Understanding Constitutional Law*. Nova Iorque, Matthew Bender, 1999. p. 1-3.

<sup>23</sup> Cf. AUGUST, Ray. *Public International Law: text, cases and readings*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995. p. 162.

<sup>24</sup> Cf. DAVID, Charles-Philippe; ROCHE, Jean-Jacques. *Théories de la sécurité: définitions, approches et concepts de la sécurité internationale*. Paris, Montchrestien, 2002. p. 69.

*Na área da paz e da segurança, tem-se observado um consenso crescente no âmbito da ONU, quanto à necessidade de se colocar em prática novas estratégias de prevenção de conflitos. O objetivo de se manter a paz e a segurança se manifesta atualmente na forma de um desafio novo, o de atuar de forma consistente sobre as causas estruturais e imediatas dos conflitos.*<sup>25</sup>

Há, dessa maneira, uma generalizada tendência na literatura jurídica específica de interpretação da ONU e de seus órgãos internos com um viés plasmado no idealismo e no institucionalismo liberal-internacionalista. Tais interpretações ofuscam o real papel e a finalidade da Organização criada em São Francisco, produto de uma longa série de experiências políticas desde o Congresso de Viena de 1815 (hipótese de Ryan). Nosso intuito central é rejeitar, refutar e, como consequência, reinterpretar tais análises idealistas.

#### 1.1.2 O ato fundacional e o caráter estatocêntrico da ONU

A expansão dos países-membros da ONU é um dado político marcante em sua trajetória histórica. Tendo 51 Estados-fundadores que estiveram presentes na Conferência de São Francisco e, hoje, com o total de 191 Estados-membros, sendo a Suíça e o Timor Leste os últimos a ingressarem em 2002,<sup>26</sup> a ONU atrai críticas ácidas, hesitantes elogios e dúvidas sobre sua real capacidade de efetivar os princípios e propósitos de sua Carta.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Cf. FONSECA Jr., Gelson; BELLI, Benoni. *Novos Desafios das Nações Unidas: prevenção de conflitos e agenda social. Política Externa*. Vol 10. São Paulo, Paz e Terra, 2004. p. 59.

<sup>26</sup> O caso da ausência de Taiwan (República da China) e da Santa Sé na ONU é emblemático do estatocentrismo e das relações de força da política internacional. No caso de Taiwan, deixou de existir como Estado-membro em 25 de outubro de 1971 por força da articulação política da República Popular da China de Mao Tse-Tung pela resolução 2758 (XXVI) da AGNU. No caso no Estado eclesiástico do Vaticano, há o reconhecimento de seu caráter como observador permanente, tendo, inclusive, uma Missão Permanente em Nova Iorque para a ONU. Cf. *UNITED NATIONS HANDBOOK – 2005*. Wellington, New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2005. p. 11-19.

<sup>27</sup> Embora não tenha participado da Conferência de São Francisco, a Polônia, por interesse da URSS, é considerada também como membro-fundador da ONU. Um das preocupações para os analistas políticos e diplomatas à época era o fato de o Ministro das Relações Exteriores Molotov da URSS não ter participado da Conferência de São Francisco, indicando, possivelmente, pouca importância que a URSS poderia dar à nova

Os trabalhos deliberativos foram iniciados na Conferência de São Francisco no dia em que as forças soviéticas concluíram o cerco final à Berlim (25 de abril de 1945). Para uma conferência multilateral, São Francisco representou um longo encontro, pois seus trabalhos só foram concluídos em 25 de junho – exatos dois meses depois de iniciados. Ou seja, a estrutura da ONU foi formulada ainda na vigência da Segunda Guerra Mundial tanto no teatro europeu quanto no asiático. Ao ser idealizada, os fundadores não haviam então testemunhado o terror atômico de Hiroshima e Nagasáqui em agosto daquele ano, pondo fim à guerra no teatro da Ásia-Pacífico. O terror atômico após a Conferência de São Francisco revelaria ser uma necessidade instrumental da Carta conter dispositivos claros de controle e monitoramento das armas de destruição em massa (ADM)s – vide “lista de abrevituras” no início da tese, sendo estas armas nucleares, químicas e biológicas e seus agentes ou vetores de lançamento. Formalmente, o ato final lançamento e assinatura da Carta da ONU ocorrera em 26 de junho de 1945, embora a fundação da ONU só vai ocorrer em 24 de outubro de 1945.<sup>28</sup> A cada ano, cumpre ressaltar, essa data é celebrada no Sistema da ONU como o dia de sua fundação e efetivação política plena.

Ainda acerca desta temática, vale salientar que, como reconhecimento pelo importante papel desempenhado pelo Secretário de Estado do Presidente Roosevelt no

---

organização criada. A despeito disso, esses temores, pelo menos nos primeiros momentos de funcionamento da ONU, não se confirmaram. A recém-criada Organização internacional sem a participação ativa da URSS, novíssima potência hegemônica, indicaria fragilidade e debilidade da nova organização multilateral. Mesmo assim, a lógica da rivalidade leste-oeste de “soma zero” iria tomar conta das decisões da recém-criada ONU com o aprofundamento da Guerra Fria. Cf. MEISLER, Stanley. *United Nations: the first fifty years*. Nova Iorque, Atlantic Monthly Press, 1995. p. 21-25.

<sup>28</sup> À luz tanto de August, de Mello e também de Rezek e Sorensen, a assinatura é o início do processo de internalização de um instrumento legal internacional no sistema normativo coativo interno do Estado. A assinatura apenas indica, por parte do representante do Estado portando, devidamente, as credenciais (Carta de Plenos Poderes), a intenção de ratificar tal instrumento pela(s) casa(s) parlamentar(es) competente(s). É por isso que somente em 24 de outubro que a ONU é, formalmente, criada com o depósito de ratificação de todos os P-5 e a maioria dos países presentes em São Francisco de acordo com o Artigo 110 da Carta da ONU. Cf. *A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E O ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA*. *Opus cit.* p. 63-64.

planejamento e na criação da ONU, Cordell Hull vai receber o prêmio Nobel da Paz em 1945. Sobre esses primeiros momentos na engenharia política de criação da ONU já durante a gestão Truman, sucessor de Roosevelt, Meisler vai descrever:

*On June 25, exactly two months after the opening ceremony, the San Francisco conference unanimously approved the new U.N. Charter. [...] The American delegates signed just before the closing ceremonial session at the San Francisco Opera House the next day. Chopping the air with his hands to emphasize his words, Truman said that the UN must keep the world free from the fear of war.*<sup>29</sup>

Com sede em Manhattan, Nova Iorque, é o centro administrativo de um amplo conjunto de Organismos Internacionais, programas e agências especializadas em todos os continentes que, juntos, compõem o Sistema da ONU de forma ampliada. É um organismo internacional de segunda geração já que a Liga das Nações (SDN) seria um organismo internacional de cunho político global de primeira geração. Além disso, é um organismo internacional estatocêntrico, isto é, admite somente Estados soberanos em seus quadros e, como tal, tem uma estrutura orgânica e decisória voltada, prioritariamente, para a esfera público-estatal (Artigo 3 e 4 da Carta e Artigo 34 do ECIJ).<sup>30</sup>

O estatocentrismo, que representa a engrenagem política das Relações Internacionais por meio do Tratado de Paz de Westphalia (1648), consagrando o princípio da soberania e da integridade territorial dos Estados ao final da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), continua dominando os mecanismos decisórios e orgânicos da ONU desde sua fundação em 24 de outubro de 1945. Ainda sobre o estatocentrismo, pode-se enfatizar que a ONU tem sua atuação limitada pela preservação da soberania e da integridade estatal

---

<sup>29</sup> Cf. MEISLER, Stanley. *United Nations: the first fifty years. Opus cit.* p. 18

<sup>30</sup> O estatocentrismo está patente em ambas as passagens, tanto nos Artigo 3 e 4 da Carta da ONU como no Artigo 34 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (ECIJ) *in verbis* “Só os Estados poderão ser partes em questões perante a Corte.” Cf. *A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E O ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Opus cit.* p. 4.

dos Estados (Artigo 2, incisos 1, 2 e 7 da Carta).<sup>31</sup> Essa limitação contida na Carta mostra os interesses dos países vencedores em, propositalmente, formular um organismo internacional que não se configurasse em verdadeiro *world government*. A ONU com independência política e financeira não somente acabaria inviabilizando sua criação, como também poderia trazer a espiral vivida pela Liga das Nações de esvaziamento, descrédito e falência.<sup>32</sup> Era necessário, portanto, tolher qualquer interpretação dessa natureza.

Expressões essenciais aos olhos do atual contexto internacional como “democracia”, “democrático” ou ainda “Estado Democrático de Direito” não existem em toda a extensão da Carta. A expressão “segurança coletiva” também não aparece em toda a extensão da Carta da ONU, reforçando os argumentos centrais da tese. Esse é um tema de importante ênfase que, atualmente, traz limitações de legitimidade à Carta das Nações Unidas, mais visível ainda na postura do CSNU.<sup>33</sup>

Com o triunfalismo da democracia representativa de cunho liberal com base no capitalismo globalizado pós-Berlim essas expressões manifestariam importante teor hoje das Relações Internacionais, no entanto essas expressões estão ausentes da Carta. De acordo ainda com Rourke isso se deveu aos interesses do bloco soviético-socialista que temia que tais termos pudessem representar um instrumento de controle e influência dos EUA e da Europa Ocidental (mundo livre) nos assuntos internos da esfera comunista. Essas

---

<sup>31</sup> É inquestionável, contudo, que algumas correntes de cunho legalista-humanitarista vem empreendendo um ardoroso debate sobre a legitimidade das “intervenções humanitárias” (*sic*) nas últimas duas décadas, mostrando que há limitações à rigidez do estatocentrismo da ONU quando alguns países, especialmente países falidos (*failed states*), não conseguem cumprir postulados mínimos de respeito e preservação dos direitos humanos fundamentais. A tese das “intervenções humanitárias” (*sic*) suscita, dessa maneira, que é legítima e legal a intervenção coletiva para restauração da ordem, de manutenção dos direitos humanos e das instituições políticas democráticas, quebrando, assim, o conteúdo do Artigo 2 da Carta da ONU.

<sup>32</sup> Ryan enfatiza que as críticas eram, essencialmente, de três vertentes e que ecoam até hoje: primeiro, o pouco peso político da AGNU em relação ao CSNU; segundo, a representação e composição do CSNU; e, por fim, a falta de clareza da Carta sobre os procedimentos do uso de veto por parte dos P-5. Cf. RYAN, Stephen. *The United Nations and International Politics*. Nova Iorque, St Martin's, 2000. p. 17.

<sup>33</sup> Cf. ROURKE, John. *International politics on the world stage*. 5a ed. Hartford, DPG, 1995. p. 362-364.

expressões podiam mascarar uma forma de dominação direta ou indireta ocidental nos assuntos soberanos dos países comunistas e dos países não-alinhados afro-asiáticos que, só no final da década de cinquenta e durante toda a década de sessenta, iria se libertar, formalmente, do julgo colonizador europeu.

O Conselho de Segurança é parte da ampla moldura orgânica da ONU, como iremos detalhar no item 1.3 adiante (Organograma e política das Nações Unidas). Assim, no CSNU, o estatocentrismo, cortado pela polaridade e pela lateralidade, é evidente em sua política e em seu processo decisório. Embora a Carta e o Regimento Interno do CSNU (UNSCPRP) permitam a presença (sem voto) de Estados que não compõem em um determinado momento o CSNU, como reza o Artigo 31 e 32, nenhum dispositivo há em tais documentos legais sobre a presença de organizações não-governamentais ou atores individuais no CSNU. Grandes Corporações Transnacionais, embora tenham expressivo peso econômico-financeiro e sejam atores de relevância no sistema internacional, também não podem ter presença no CSNU. Isto é, oficialmente, o debate no CSNU é alimentado por dados e fatos coletados e processados pelas chancelarias dos países-membros com suas redes de informações e inteligência, preservando o estatocentrismo.

A impossibilidade processualística de poder contar com a presença de atores não-estatais como ONGs ou indivíduos para melhor informar o estatocêntrico CSNU, foi contornada pelo Embaixador Diego Arria da Venezuela no CSNU durante a Presidência daquele país em março de 1993.<sup>34</sup> O Embaixador Diego Arria, com o intuito de querer receber informações detalhadas de um padre croata sobre as maciças violações de direitos humanos na antiga Iugoslávia, convidou todos os delegados a se encontrarem com o padre

---

<sup>34</sup> Vide apêndice III sobre o exercício de presidência no CSNU que é mensalmente rotativa em ordem alfabética como assim determina o Regimento Interno do CSNU (UNSCPRP) de acordo com seu Capítulo IV (*Presidency*), particularmente, em sua regra (*rule*) 18 e 19.

no rol externo dos delegados. Esse procedimento foi instituído para fomentar maior diálogo com as ONGs e os indivíduos no CSNU e ficou conhecido como “fórmula de Arria”. A partir da formalização da prática da “fórmula de Arria”, a mesma tem sido utilizada para interagir, dinamizar e dialogar mais com as esferas não-público-estatais e tem tido respaldo muito positivo no papel da promoção e proteção dos direitos humanos no CSNU.<sup>35</sup>

A “fórmula de Arria” seria, portanto, uma informalidade ao procedimentalismo da Carta da ONU como meio de incluir interlocutores e observadores ativos da sociedade civil organizada naquele órgão. O próprio Secretário-Geral Kofi Annan recomendou a prática de diversificação do diálogo e do entendimento com outras esferas que não exclusivamente a estado-cêntrica em seu relatório *Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary-General* de 7 de junho de 2001, cuja tese é transformar a “cultura de agressão” por uma “cultura de prevenção” de conflitos mundiais: “*The Security Council should also consider using the Arria formula or other similar arrangements for informal discussions outside the Council’s chamber for exchanging views on prevention.*”<sup>36</sup> Vale salientar que o prêmio Nobel da Paz vai ser dividido entre a ONU e seu Secretário-Geral, Kofi Annan, naquele conturbado ano de 2001.

### 1.1.3 O ideário do institucionalismo liberal-internacionalista

Tendo sido negociada no conjunto de conferências com os vencedores aliados da Segunda Guerra Mundial (Carta da Atlântico, Conferências de Cúpula de Moscou, Teerã,

---

<sup>35</sup> Cf. WESCHLER, Joanna. Human Rights. In MALONE, David. *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004. p. 61-62.

<sup>36</sup> Cf. ANNAN, Kofi. *Prevention of armed conflict: report of the Secretary-General*. Nova Iorque, Departamento de Informações Públicas, 2001. p. 12.

Dumbarton Oaks, Yalta e, conclusivamente, São Francisco), a engrenagem da ONU vai ser resultado da influência do paradigma do liberalismo internacional. Alguns teóricos como Rourke, Goldstein e Ray associam e aproximam essa vertente ao idealismo que preza para existência de uma comunidade internacional regida pelo Direito Internacional Público, onde há isonomia, ordem e simetria entre os atores estatais. A corrente idealista identifica-se mais com o “*sollen*”, ou o “dever ser” no original germânico, mostrando ser uma ordem axiomática (paradigmática), essencialmente, deôntica.<sup>37</sup>

O liberalismo aqui empreendido difere, substancial e formalmente, da percepção economicista que o termo também pode ter. A terminologia utilizada para qualificar o ideário de formação da ONU em 1945 é a do paradigma do institucionalismo liberal-internacionalista (ILI). O ILI vai ser, muitas vezes, a causa para alguns dos fracassos da ONU e suas limitações materiais de ação em um mundo amoldado pelo interesse e estruturado no hobbesianismo e na entropia e na assimetria das Relações Internacionais unicêntricas. Em total oposição ao idealismo legalista, o próprio filósofo político inglês assevera acerca desta matéria:<sup>38</sup>

*To this war war of every man against every man, this also is consequent: that nothing can be unjust. The notions of right and wrong, justice and injustice, have there no place. Where there is no common power, there is no law; where no law, no injustice. Force and fraud are in war two cardinal values.*

---

<sup>37</sup> A Carta da ONU, com seu teor idealista, expressa em várias passagens ao longo de seu texto legal, especificamente no artigo 103, que seu texto legal deve servir de base normativa para todos os demais atos internacionais do Direito Internacional Público, *in verbis*: “No caso de conflito entre as obrigações dos Membros das Nações Unidas, em virtude da presente Carta e as obrigações resultantes de qualquer outro acordo internacional, prevalecerão as obrigações assumidas em virtude da presente Carta.” Cf. *A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E O ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA*. *Opus. cit.* p. 60-61.

<sup>38</sup> Duas máximas latinas importantes na filosofia moral e política de Hobbes sintetizam o caráter realista de sua obra *Leviatã*. São elas: “*homo lupus hominis*” e “*bellum omnium contra omnes*”. Ambas descrevem a natureza anárquica do cenário internacional bem como a voracidade do desejo de conflito armado em um estado de natureza onde todos são contra todos. Cf. HOBBS, Thomas. *Leviathan: the matter, form and power of a commonwealth ecclesiastical and civil*. Indianápolis, Liberal Arts Press, Inc., 1958. p. 65-66; 108.

Sendo inspirada pela aura do institucionalismo liberal-internacionalista, a ONU teve e continua tendo sua missão marcada pelo idealismo kantiano da “paz perpétua” com seu “imperativo categórico” e seus “objetos gnoseológicos ideais” no plano multilateral. A renúncia ou transferência parcial de soberania para um organismo supranacional traria a governança democrática e a paz coletiva por meio do estabelecimento do comunitarismo à luz do pensamento kantiano. Os valores da isonomia e de igualitarismo jurídico dos Estados-Membros, de legitimidade multilateral, de comunitarismo e de jurisdicionalidade externa por meio da Corte Internacional de Justiça (CIJ) perfazem o liberalismo de cunho idealista que norteou sua missão fundamental.

Assim, pode-se interpretar que, por meio de uma leitura maximalista que conduz às experiências anteriores (hipótese de Ryan), o principal objetivo da ONU foi o de evitar nova guerra em escala mundial que “por duas vezes, no espaço de nossas vidas, trouxe sofrimento indizíveis à humanidade”, como consta no Preâmbulo da Carta das Nações Unidas. Além disso, busca ser o centro harmonizador entre seus Estados-membros com o intuito de aprimorar o sentido altruísta do comportamento externo coletivo.

Os “sofrimentos indizíveis” (“*untold sorrow*”) descritos no preâmbulo da Carta referem-se não somente aos totalitarismos nazi-fascistas desde a década de vinte no período descrito por Hobsbawm por “paz armada”, mas também a quaisquer outros revolucionarismos de conquista que ousaram questionar e redefinir a falida ordem europeia herdada de Viena em 1815 e, posteriormente, da ordem de Versalhes de 1919. Certamente, a ONU e o CSNU com seu papel nas Relações Internacionais pós-bipolaridade e pós-11 de setembro com pesada carga de doutrinarismo anti-terror não devem se limitar, exclusivamente, a evitar ocorrência de novos flagelos bélicos em escala mundial como os que ocorreram em 1914-1918 e entre 1939-1945. O Sistema da ONU em sentido ampliado

com seu conjunto de programas de cunho social (PNUD, UNICEF, FIDA...) deve ter um papel bem maior e mais incisivo nos planos sócio-econômico, cultural, comercial e humanístico, no que Ryan chamou de “*welfare internationalism*” ou “bem-estar internacionalista”, incluindo perspectivas de redução da fenda que separa o Norte industrializado e o Sul em processo de desenvolvimento.<sup>39</sup>

Não somente no preâmbulo, como também em várias outras passagens da Carta da ONU, é vedada, ainda tendo em clara recordação a tragédia da Segunda Guerra Mundial, a utilização da força, do belicismo e do militarismo de conquista, salvo com o intuito de preservar os interesses do princípio multilateral da segurança coletiva, o que não se tem verificado na práxis da política internacional. A interrogação principal consiste em identificar como e de que maneira será construído esse interesse coletivamente partilhado e aceito. Assim está posto no preâmbulo da Carta das Nações Unidas:

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

*E para tais fins, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.*<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Cf. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 2ª. ed. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2002. p. 116-118.

<sup>40</sup> A Carta prevê algumas exceções e condicionalidades à permissão ao uso de força, como é o caso citado no Artigo 51 ao tratar da temática da legítima defesa individual ou coletiva dos Estados-membros da ONU. Embora o termo “legítima defesa” seja ideologicamente carregado, amplo e, de certa maneira, vago, pode-se subentender que este termo venha a refletir uma resposta a um claro ato deliberado de agressão contra à

O fato é que o discurso oficial onusiano se mostra muito diferente da práxis política dos Estados, especialmente, da política implementada pelos países centrais e hegemônicos. Ora, não era para a comunidade internacional ser a principal guardiã desses princípios e, quando violados, pudesse estabelecer pesos e contrapesos à lógica do poder e da força? Não seria irreal supor que, na existência fática de uma comunidade internacional legítima e plena, os Estados viveriam de forma mais tranqüila, estável e solidária? A norma jurídica internacional consegue estabelecer isonomia e harmonia entre Estados gozando de plenitude soberana? Pois é muitas vezes o oposto que acontece no plano externo.

A criação da ONU, por meio de uma leitura estrita de seu preâmbulo, tinha o ideal fundamental de “desmilitarizar as mentes”, como afirma Bertrand.<sup>41</sup> Seria o intuito individual das potências vencedoras dos EUA e da URSS – primariamente – e das declinantes potências européias como Reino Unido e França em instituir um foro público internacional permanente para evitar novos questionamentos bélicos da magnitude que acabaram de vivenciar. O ímpeto positivo, porém idealista e altruísta, de “desmilitarizar as mentes” no plano da política internacional encontraria sérios entraves especialmente com o fato agravante da posse dos armamentos nucleares por parte de todos os P-5 até meados da década de sessenta: EUA (1945); URSS (1949), Reino Unido (1952), França (1960), República Popular da China (1964).<sup>42</sup> O Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) somente então é negociado, fechando o grupo elitista e centralizador da posse de armas nucleares para os P-5. O TNP é mais uma prova do papel de preservação da ordem mundial centralizado no CSNU, vedando qualquer outro país a tentar adquirir tais armamentos.

---

integridade territorial e à independência nacional de um Estado. Cf. *A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E O ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA*. *Opus cit* p. 42-43

<sup>41</sup> Cf. BERTRAND, Maurice. *A ONU*. Petrópolis, Vozes, 1995. p. 15.

<sup>42</sup> Cf. RAY, James. *Global politics*. Princeton, Houghton Mifflin, 1995. p. 104-109.

A partir da fundação da ONU, em 24 de outubro de 1945, aconteceu justamente o contrário da idéia bertrandiana de “desmilitarizar as mentes”.<sup>43</sup> Após 1945, houve uma crescente militarização das mentes e dos corações dos povos, tornando a ONU um *player* de importância reduzida nos assuntos de alta densidade política internacional. É essencial enfatizar que a ONU não vem tendo um papel de centralidade nas Relações Internacionais pela própria natureza de sua estrutura e teleologia fundada em valores axiológicos vagos e propositalmente atrelados à politicidade da ordem mundial. O CSNU por conta de sua natureza assimétrica (relação P-5/E-10) e por conta de sua estrutura cratológica (legalidade da posse de armas nucleares para os P-5), tem papel mais expressivo como ator político das Relações Internacionais pós-bipolares essencialmente em decorrência de sua finalidade de preservar o *status quo* da ordem mundial centrada nos unipolaridade norte-americana.

Muito se critica a ONU pelos erros quando sua estrutura criada em 1945 a impossibilitaria de ter uma postura mais incisiva em prol da democracia e da governança mundial. Na verdade, a teoria da liderança hegemônica mostra que governança mundial é de exclusividade dos países hegemônicos.<sup>44</sup> Os organismos por eles criados trabalham de forma parcial e acessória nessa manutenção. Não poderia ser diferente com a ONU criada no momento de nascimento de uma nova ordem mundial capitaneada pelos EUA e URSS.

Ao analisar a ONU e entender suas deficiências e acertos com vistas a construir um referencial teórico crítico e reflexivo é necessário adotar uma visão maximalista e interdependente. Em outras palavras, o reducionismo e o minimalismo apenas mostram

---

<sup>43</sup> Há divergências historiográficas sobre o exato momento de início da rivalidade da Guerra Fria a partir de 1945. Meisler, autor norte-americano, enfatiza que as atitudes de Stálin de desconfiança e de falta de cooperação na ONU, logo no primeiro semestre de 1946, indicariam o início da conjuntura política bipolar. Meisler fala sobre o “telegrama Kennen” – George Kennan era adido na Embaixada dos EUA em Moscou – para mostrar as intenções excusas de Stálin. Dmytryshin fala em uma possível mudança de rumos por parte do ocidente, beirando a traição, como causa para a reação de Stálin de desconfiança e início da Guerra Fria.

<sup>44</sup> Cf. DAVID, Charles-Philippe; ROCHE, Jean-Jacques. *Théories de la sécurité: définitions, approches et concepts de la sécurité internationale*. Opus cit. p. 71.

parcela sem foco da ONU, suas origens, propósitos e papel. Muitos críticos da ONU esquecem sua parcela importante na regulação (mesmo que às vezes precária) da conduta internacional dos Estados por meio dos vários regimes existentes.<sup>45</sup>

## 1.2 ORIGENS E PROCESSO HISTÓRICO: A HIPÓTESE DE RYAN

A hipótese de Ryan, necessária ao estudo sobre as origens e o processo histórico da ONU e do CSNU, abarca uma interpretação teórica maximalista e crítica.<sup>46</sup> Assevera, instrumentalmente, que a ONU e seu Conselho de Segurança são produtos de um longo processo histórico e tem origem política bem antes da Segunda Guerra Mundial e sofreram fortes influências de arranjos políticos conservadores desde o Congresso de Viena onde, pela primeira vez, o sistema internacional seria amoldado pelos países vencedores com constantes consultas entre si no intuito de preservar a ordem do balanço de poder de 1815. Sua hipótese sugere que seu sistema criado não era de todo uma inovação, um *breakthrough* no comportamento dos países vencedores que amoldaram a ordem mundial e, em tal condição, desejam preservá-la diante de qualquer ameaça ou questionamento bélico macrossistêmico. A hipótese de Ryan vai recortar cada momento específico, mostrando como cada um dos três (Congresso de Viena, Conferências de Haia e a Liga das Nações)

---

<sup>45</sup> O termo “regime” pode ser definido no âmbito da política internacional pós-bipolar uma forma organizada e previsível de conduta dos Estados em determinadas áreas específicas como não-proliferação, desarmamento, cooperação em matéria de meio ambiente. Há, na concretização dos regimes internacionais, um elemento maiúsculo de legalidade e de legitimidade sob os auspícios do multilateralismo (*sic*) cujo objetivo preponderante é a estabilidade e a governança internacionais. Tanto na introdução pelo próprio Krasner (*Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*) quanto na parte IV (*Cases*) do mesmo livro clássico, Robert Jarvis salienta a perspectiva da precariedade dos regimes internacionais associados à segurança internacional. Cf. KRASNER, Stephen D., org. *International regimes*. Ithaca, Cornell University Press, 1983. p. 25-29; p. 173-175.

<sup>46</sup> Cf. RYAN, Stephen. *The United Nations and international politics*. *Opus cit.* p. 17-21; 24-30.

auxiliou no aprimoramento da experiência onusiana, tendo como centro decisório basilar o Conselho de Segurança.<sup>47</sup>

Ainda de acordo com a hipótese de Ryan, a ONU e, conseqüentemente, o principal órgão interno de efetivação de sua teleologia de manutenção da ordem mundial dos vencedores da Segunda Guerra Mundial – o Conselho de Segurança – têm gênese político-decisória em três momentos distintos, cada um influenciando de forma precisa sua criação e funcionamento hoje: o Congresso de Viena de 1815 com seu sistema de conferências da diplomacia européia do século XIX baseado no “equilíbrio do poder”;<sup>48</sup> as duas Conferências de Paz de Haia de 1899 e de 1907; e, por fim, a experiência debilitada da Liga das Nações ou SDN (*Societé des Nations*) entre 1920-1945. Esses três momentos constituem referências pontuais e mutuamente se influenciam na determinação da política decisória do CSNU no processo de conferencização anterior à criação da ONU.

Convém comentar, sucintamente, sobre cada um desses três momentos específicos, como eles repercutiram na criação da ONU e como foi amolado seu Conselho de Segurança. Cada um desses momentos trouxe uma parcela específica de contribuição, deficiências e assimetrias que acabaram sendo incorporadas à própria ONU dos dias atuais. A estrutura do sistema internacional funciona, assim, por meio de interações entre os vários atores hegemônicos na construção da ordem.<sup>49</sup> Essas específicas contribuições à luz da

---

<sup>47</sup> Cf. VORONKOV, Lev. International Peace and Security: new challenges to the UN. In BOURANTONIS, Dimitris; WIENER, Jarrod. *The United Nations in the New World Order: The world organization at fifty*. Nova Iorque, St Martin's Press, 1996. p. 3-4.

<sup>48</sup> Várias obras sobre história da diplomacia e das Relações Internacionais, como a obra de Allan Sked e Henry Kissinger, salientam a importância do papel do Ministro dos Negócios Estrangeiros inglês (*Foreign Office*) além do próprio Metternich – um dos principais arquitetos do sistema de consultas e de equilíbrio de poder entre os vencedores. Cf. KISSINGER, Henry. *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822*. Boston, Houghton Mifflin, 1986. p. 31-35. SKED, Allan. *The Decline and Fall of the Habsburg Empire 1815-1919*. Londres, Longman, 1996. p. 23-25.

<sup>49</sup> Cf. DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert. *Contending theories of international relations: a comprehensive survey*. 5. ed. Nova Iorque, Longman, 2001. p. 104-122.

Hipótese de Ryan trazem noções peculiares sobre o papel da ONU e de seu Conselho de Segurança<sup>50</sup> no atual contexto da pós-bipolaridade de macrossistemia unicêntrica norte-americana.<sup>51</sup>

### 1.2.1 O Congresso de Viena de 1815 e sua influência

O primeiro momento de referência para a criação da ONU e para seu CSNU foi o sistema de conferências a partir da nova ordem mundial de Viena de 1815.<sup>52</sup> Em Viena, ficou clara a necessidade de extinção do revolucionarismo bonapartista que ameaçou a segurança europeia ao final do século XVIII e nos primeiros anos do século XIX. Pouco depois da Revolução Francesa de 1789 até Congresso de Viena em 1815, o continente europeu se viu diante do belicismo de conquista e do expansionismo de Napoleão, redesenhando a geopolítica do equilíbrio das forças políticas da época.

Com a formação da Santa Aliança, em 1815, ficava patente a orientação ideológica na nova ordem mundial que estaria sendo materializada em Viena. A fundação da Quádrupla Aliança (Prússia, Rússia, Império Austro-Húngaro e Inglaterra) e, posteriormente, da Quintupla Aliança com a inclusão da França após a restauração da

---

<sup>50</sup> Os níveis de análise (*levels of analysis*) na literatura inglesa e norte-americana se referem aos cortes necessários à melhor compreensão e avaliação do fato internacional. Nossa contribuição é de trazer para a discussão essa nomenclatura dividindo-as em “macrossistemia” (plano global), “mesossistemia” (plano regional ou sub-regional) e “microssistemia” (plano doméstico ou infranacional). Cf. CASTRO, Thales. *Elementos de política internacional: redefinições e perspectivas. Opus cit.* p. 74-75.

<sup>51</sup> As ordem mundiais representam marcos históricos bem definidos de comportamento político e visão de mundo, especialmente, no processo de “ação” e “reação” dos países no sistema internacional. Cf. WENDT, Alexander. *Social theory of international politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999. p. 150-156.

<sup>52</sup> Defende-se que as ordens mundiais (OM) formadas delegam aos países vencedores (hegemônicos, portanto) suprallegalidade. As ações tomadas na determinação da vida internacional dos Estados possuem uma legalidade e uma legitimidade natas que refletem, profundamente, o teor anárquico-hobbesiano das Relações Internacionais. É por isso que as ordens formadas constituem fatos de fundamental importância não somente para o estudo da segurança internacional, mas também para uma análise crítica dos organismos multilaterais e regimes internacionais.

monarquia de Bourbon durante a Conferência de Aix-la-Chapelle (1818), foram estruturados mecanismos que propiciassem um sistema constante de consultas entre as potências européias.<sup>53</sup> O balanço de poder corporificado nas várias conferências realizadas ao longo do século XIX mostraria que a ordem de 1815 deveria ser preservada com seus valores de conservadorismo, anti-revolucionarismo, legitimidade dinástica e hegemonia partilhada. O liberalismo como importante força ideológica político-econômica representava a expressão dos interesses da burguesia ascendente e, como consequência, precisava ser debelado por meio de uma reação conservadora das potências vencedoras e fundadoras do “concerto europeu” pós-napoleônico.

O sistema de Viena de 1815 – é importante salientar – funcionou razoavelmente bem na manutenção do *status quo* conservadorista, exceto nos abalos da “primavera dos povos” (Hobsbawm) com primeira tentativa fracassada de unificação ítalo-germânica em 1848 e durante a Guerra da Criméia (1853-1856) quando as principais potências européias entraram em violento choque. Ademais, o desequilíbrio posterior resultante da unificação ítalo-germânica e as crises balcânicas mostrariam os limites e as fragilidades do Sistema de Viena. Com pesadas perdas humanas e materiais em Balaklava, Inkerman e Sebastopol, a Guerra da Criméia vai ter seu armistício em fevereiro de 1856 e terminada, definitivamente, em março de 1856 com Tratado de Paris.<sup>54</sup> Os eventos político-diplomáticos do século XIX

---

<sup>53</sup> As forças políticas internas da França após a restauração da dinastia de Bourbon estavam em três grandes constelação centradas nos ultra-liberais, liderados pelo Conde de Artois, posteriormente coroado rei como Carlos X, nos liberais-independentes, liderados por Lafayette e nos constitucionalistas liderados por Guizot. É interessante analisar a dinâmica do jogo político interno e da lógica do poder das elites francesas no período que vai de Louis XVIII (1815-1824), passando pelo autoritário Carlos X (1824-1830), por Luís Felipe de Orleans (1830-1848) até o revolucionário Napoleão III a partir de 1852 que desejava questionar a ordem mundial e redefinir a ordem mundial de Viena de 1815. Cf. RÉMOND, René. *O século XIX: 1815-1914*. São Paulo, Cultrix, 1995. p. 32-35.

<sup>54</sup> A Guerra da Criméia vai, pela primeira vez, mostrar fraturas inconciliáveis no Sistema de equilíbrio de poder europeu da pentarquia (Inglaterra, Rússia czarista, Prússia, Império Austro-Húngaro e França). Essas fraturas vão sendo administradas até ocorrer o desequilíbrio total após a unificação da Alemanha do Chanceler de Ferro, Otto von Bismarck, formando o Reich alemão em 1871. Quarenta e três anos separaram a

mostravam que era o início de efetivação da doutrina da segurança comum das grandes potências por meio do equilíbrio de poder e por meio das consultas por conferências (Troppau, Laibach, Aix-la-Chappelle, Verona, Londres, etc..).

A ordem de Viena de 1815, baseada no consenso em torno do equilíbrio de poder, após a Guerra da Criméia e após a unificação ítalo-germânica, vai perdendo a força de coesão e legitimidade com Napoleão III – declarado, após golpe de Estado, imperador da França em 1852 – e com Otto von Bismarck, arquiteto da unificação alemã e chanceler entre 1871 e 1890.<sup>55</sup> Tanto Napoleão III quanto Bismarck além do Kaiser do *Reich* alemão, Guilherme I (1871-1888) vão ter interesses em manipular, politicamente, a dinâmica realista da *raison d'état* na destruição do “balanço de poder” pela lógica do interesse geopolítico, transformando a diplomacia européia no final do século XIX em uma “máquina do fim do mundo”.<sup>56</sup> Era um ríspido questionamento da ordem mundial de então.

Seguindo a hipótese de Ryan, esse sistema de consultas de alto nível vai ser o mesmo implantado nos debates em Dumbarton Oaks em 1944 que formatou a moldura da composição do CSNU entre os “quatro grandes” (EUA, URSS e Reino Unido – primeiramente – França somente em um segundo momento já em 1945) e em São Francisco iniciada pouco depois da morte do Presidente democrata Roosevelt. Os “quatro grandes” seriam os vencedores do questionamento belicoso nazi-fascista durante a Segunda Guerra Mundial e possuíam a tendência conservadora de preservar a nova ordem mundial criada.

---

unificação da Alemanha até a eclosão da Primeira Grande Guerra (1914-1918), ocasionando, assim, a falência completa do sistema de equilíbrio de poder do Sistema de Viena.

<sup>55</sup> No processo de unificação da Itália, é importante salientar o papel preponderante que teve o conjunto de manobras políticas do Reino Sardo-Piemontês na pessoa do Conde Camilo de Cavour no âmbito do *risorgimento*. No caso da unificação alemã, a iniciativa foi liderada pela Prússia com Bismarck – o chanceler de ferro – que, de forma ultrarrealista, vai consolidar o nacionalismo alemão (*volksdeutsch*) na constituição de um Estado unificado, centralizado e forte (*Reich*). Cf. ARRUDA, José Jobson. *História moderna e contemporânea: uma análise sócio-econômica da história*. 23ª ed. São Paulo, Ática, 1990. p. 171.

<sup>56</sup> A tradução é minha das palavras de Kissinger em sua obra em língua inglesa. Cf. KISSINGER, Henry. *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822*. *Opus cit.* p. 57.

Centrado no protagonismo de Gromyko, Stettinus e Cadegan, chefes de delegação da URSS, dos EUA e do Reino Unido, respectivamente, a Conferência de Dumbarton Oaks aprimorou a capacidade de *enforcement* (cogência ou coercitividade) dos vencedores, expressa no órgão de consultas – o futuro Conselho de Segurança.<sup>57</sup>

As instituições políticas e os atores supraestatais, como a ONU e outros organismos e agências especializadas atreladas ao seu Sistema, ainda são produto das articulações estratégicas da ordem mundial de 1945, particularmente, da Conferência realizada na Criméia (Ucrânia) na cidade de Yalta. Essa conferência significaria a nova ordenação mundial ditada pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial, cujos ditames políticos iriam amoldar a macroconjuntura internacional partilhando o poder hegemônico entre EUA e URSS à luz dos longos ciclos hegemônicos (*k-waves*).<sup>58</sup>

No dizer de Paulo Vinentini: “A Conferência de Yalta foi o ponto alto de colaboração entre EUA e URSS, e demonstrou o declínio da Grã-Bretanha como potência mundial. O significado maior, implícito na Conferência, foi a chamada divisão de esferas de influência.”<sup>59</sup> O mesmo autor explicita que a divisão da Europa resultaria na divisão do mundo cujas fronteiras claramente estipuladas pelo que Churchill chamaria, posteriormente, de a “cortina de ferro” que cortaria a Europa (Leste x Ocidental) em seu

---

<sup>57</sup> A República da China liderada por Chiang Kai-Chek (China nacionalista, Formosa ou Taiwan) vai ser membro permanente do CSNU desde sua criação em 1945 até 1971. Com a revolução comunista chinesa e a proclamação da RPC, em 1949, por Mao Tsé-Tung, a URSS vai pressionar pela substituição da China nacionalista pela RPC. A aproximação e articulação Moscou-Pequim vai ser patente como forma de reduzir a força, no CSNU, do bloco ocidental. A entrada da RPC vai ter oposição inicial dos EUA durante a gestão Nixon, do Reino Unido e da França (P-3). O caso da China nacionalista e da RPC no CSNU vai mostrar sua esterilização e paralisia durante os primeiros 45 anos de existência da ONU, mesmo depois de sua primeira e única reforma de 1965 de aumento de 11 para 15 países.

<sup>58</sup> Os ciclos de Kondratief (*k-cycles* ou *k-waves*) são, por definição de Modelski, eixos históricos de longa duração e trazem a formação e dissolução de ordens mundiais. Cf. MODELSKI, George. *Long cycles in world politics*. London, Macmillan, 1987. p. 51-56.

<sup>59</sup> Vários outros pontos foram tratados em Yalta, incluindo o redesenho das fronteiras italo-iugoslavas e italo-austríacas bem como a relação de ocupação da Alemanha nazista e as relações geopolíticas da Europa pós-libertação do Eixo. Cf. VIZENTINI, Paulo. O Sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do terceiro mundo. *Política Externa*. São Paulo, Paz e Terra, janeiro de 1997. p. 37.

famoso discurso.<sup>60</sup> Ademais, à luz do texto final (ata) contendo os princípios norteadores acordados na Conferência de Yalta de fevereiro de 1945, uma futura reunião de alto nível deveria ocorrer nos Estados Unidos para formulação e criação de uma nova organização internacional (Nações Unidas).

A fórmula de composição de forças desiguais de Yalta se fundamentaria, de acordo com nossa interpretação, no veto e na permanência da presença dos vencedores como instrumentos de preservação da ordem mundial. A rotatividade futura para os membros eleitos (E-6 antes da reforma de 1965 e E-10 após a reforma que ampliou para quinze a composição do CSNU) serviria como paleativo democrático em um cenário internacional entrópico.

O veto para os “quatro grandes” – embora fosse também estendido a um quinto país asiático, a China ainda em processo de guerra civil – seria selado em Yalta e levado à continuidade de aprovação em São Francisco. Ficou também acertado sobre a configuração do CSNU. Os países que deveriam ser convidados para essa conferência de determinação do curso estratégico da nova ordem mundial gestada seriam, *in verbis*:

*(a) the United Nations as they existed on 8 Feb., 1945; and (b) Such of the Associated Nations as have declared war on the common enemy by 1 March, 1945. (For this purpose, by the term "Associated Nations" was meant the eight Associated Nations and Turkey.) When the conference on world organization is held, the delegates of the United Kingdom and United State of America will support a proposal to admit to original membership two Soviet Socialist Republics, i.e., the Ukraine and White Russia.*

Pode-se observar a total dependência da ONU à ordem mundial ditada pela URSS e EUA, em primeiro plano, e, posteriormente, pelos EUA, isoladamente, no cenário pós-guerra fria. Para que novas ordens surjam no sistema internacional são necessárias

---

<sup>60</sup> Cf. MEISLER, Stanley. *United Nations, the first fifty years. Opus cit.* p. 21-30.

transformações tanto no plano do conjunto de valores morais, intelectuais, sociais (axiologia), quanto no plano dos centros do poder (cratologia) e da hegemonia. Essa dupla transformação é seguida de redefinições na simbologia, na imagética e, certamente, nos padrões comportamentais e dissuasórios do poder mundial.<sup>61</sup>

### 1.2.2 As Conferências de Haia (1899 e 1907)

O segundo momento de inspiração para a ONU e para a política do CSNU foi a convocação das duas Conferências de Paz de Haia em 1899 e em 1907. A primeira contou com a participação de 26 Estados, enquanto que sua segunda edição teve a participação de 44 Estados. Tais conferências, de acordo com Bertrand (1995), tinham um camuflado viés realista embutido em um discurso idealista-principista de redução dos armamentos (proposta da Rússia Czarista dos Romanov).<sup>62</sup>

As propostas de desarmamento levaram em consideração o atraso militar tecnológico da Rússia czarista em comparação com os demais países centrais europeus. Sua perda de competitividade militar e estratégica fez do pseudoidealismo do czar Nicolau II (1894-1917) um meio de angariar equilíbrio de poder bélico com uma roupagem de boa-vontade e pacifismo. Essa prática camuflada de desviar os reais intuitos é recorrente na política internacional.

Na segunda edição da conferência, em 1907, os ideais de redução dos armamentos convencionais não tiveram o êxito esperado. Porém, a segunda conferência de Haia trouxe

---

<sup>61</sup> Cf. CASTRO, Thales. Repensando a unimultipolaridade: uma análise modelística das Relações Internacionais contemporâneas. In GUEDES, Marcos. *Brasil e EUA no novo milênio*. Recife, UFPE/NEA, 2004. p. 194-195

<sup>62</sup> Contrário à atuação deficitária da ONU e mostrando suas precariedades operacionais e orgânicas, o politólogo francês Maurice Bertrand vai defender a necessidade de criação de uma organização mundial de “terceira geração”. Cf. BERTRAND, Maurice. *A ONU*. *Opus cit.* p. 27-28.

alguns avanços na decodificação e sistematização do Direito Internacional, no disciplinamento dos aspectos do direito à decretação da guerra (*jus ad bello*) e no direito de conduta dos beligerantes durante o estado de guerra (*jus in bellum*). Uma terceira conferência havia sido convocada para 1916, contudo, com a eclosão da Primeira Grande Guerra, teve que ser cancelada. Havia propostas dos participantes voltadas para a consolidação da igualdade jurídica e a criação de um tribunal internacional de arbitragem entre os Estados, servindo de mediação jurisdicional para os litígios surgidos ou em vias de eclosão. Tais iniciativas influenciaram na criação da CPJI que, por seu turno, teriam papel importante na criação da CIJ pós-1945.

A importância de Haia como sede do florescimento jurídico-internacionalista remonta às importantes contribuições de Hugo Grócio que defendia, na disseminação do Direito das Gentes (*jus gentium*) de alcunha jusnaturalista do início do século XVII, a liberdade de navegação (*mare liberum*) como meio de respaldar o ativismo comercial dos Países Baixos no mundo com a Companhia das Índias Ocidentais. O princípio do *mare liberum* grociano vai ajudar no desenvolvimento progressivo do *jus gentium*. Com a realização das Conferências de Haia, a sede da CIJ vai ser nesta capital.<sup>63</sup>

As lições das conferências de Haia de 1899 e de 1907 enfatizam que os Estados, como corpos políticos e contendo, ampliadamente, as mesmas aspirações humanas, são dotadas, por meio da afirmação de uma tese sociobiologista, de um ciclo de nascimento, crescimento, maturidade, caducidade e declínio (vide sobre os ciclos hegemônicos nesta tese). Além disso, questionam a macroestrutura dos fatos políticos internacionais, buscando otimizar suas próprias preferências e alternativas disponíveis. Os interesses dos Estados no plano internacional são interesses egóicos e são externados pelo canal da prática

---

<sup>63</sup> Cf. RAY, James. *Global Politics. Opus cit.* p. 46.

diplomática. Assim, pode-se também correlacionar com o processo de conferencização jurídica em Haia como elemento importante a ser também incorporado na teoria e na prática política da ONU.

Essa mescla de discurso idealista com prática realista das conferências de Haia será ampla e recorrentemente utilizada pela ONU, especialmente pelos membros permanentes do CSNU. O principismo legalista da Carta da ONU esconde, dessa forma, uma voraz *realpolitik* de manutenção do *status quo* vigente, tornando a tão desejada paz e segurança internacionais como elementos acessórios da política do CSNU.

### 1.2.3 De fracassos e escombros: A Liga das Nações

O terceiro momento de respaldo e influência para a criação da ONU e de inspiração para o CSNU vai ser a experiência da primeira organização política de cunho global, a SDN. Embora autores como Garcia tenham indicado a “excessiva europeização de sua pauta de debates”<sup>64</sup> para uma das causas de seu fracasso e extinção em 1945, a SDN tinha propósitos universalistas, como consta no preâmbulo de seu Pacto.<sup>65</sup> A tendência à recorrente europeização de sua pauta política, as fragilidades decisórias tanto de sua Assembléia quanto de seu Conselho e as assimetrias pela ausência dos EUA na Liga são fatores que explicam sua perda de legitimidade até culminar em sua extinção em 1945.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> A obra do diplomata brasileiro Eugênio Vargas Garcia, intitulada *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*, foi utilizada como fonte de análise do papel da SDN no cenário internacional *inter-bellum*. Cf. GARCIA, Eugênio V. *O Brasil e a Liga das Nações*. Porto Alegre, UFRGS, 2001. p. 45-61; 70-81

<sup>65</sup> O Pacto da Liga das Nações com seus 46 artigos, de menor extensão que a Carta da ONU que contém 111 artigos e abarca *ipso jure* o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, traz algumas noções de cooperação política multilateral e de segurança coletiva que serão utilizadas como inspiração para a Carta da ONU.

<sup>66</sup> Cf. PALMOWSKI, Jan. *The Oxford Dictionary of Twentieth-century world history*. Oxford, Oxford University Press, 1997. p. 534; 612-613.

O sentimento exclusivista vai corroendo a legitimidade de ação e de manobra política da SDN, especialmente no caso dos países europeus em meio à turbulência política (totalitarismo nazi-fascistas), em meio ao militarismo expansionista (invasão italiana à Abissínia, invasão alemã aos Sudetos, anexação da Áustria e a fracassada Conferência de Munique) e, por fim, em meio às conturbações econômico-comerciais (graves crises de liquidez por conta do *crash* de 1929, nacionalismos monetários, hiperinflação, depressão econômica generalizada).<sup>67</sup> Ainda no plano econômico-comercial, não se pode esquecer, anteriormente, os impactos que teve a primeira grande depressão do capitalismo industrial europeu entre 1873 e 1896 que traria também sérias conseqüências no início do século XX.

O Brasil que era fundador da SDN se retira em 1926. O Brasil vai abrir sua Missão Permanente em Genebra em 1924 e dois anos depois se retira após a entrada da Alemanha no Conselho, depois de concluídos os trabalhos do Acordo de Locarno.<sup>68</sup> Com a retirada da Alemanha e do Japão da Liga das Nações em 1933, a vaga remanescente de membro permanente no Conselho vai ser dada à URSS no mesmo ano de seu ingresso na Liga em 1934. A URSS, por iniciativa da Argentina em represália à invasão soviética à Finlândia em 1939, vai patrocinar uma ação de retirada da URSS da Liga em finais de 1939.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> É verdade que a ordem mundial pós-primeira guerra não vai ser produto único e exclusivo do punitivo Tratado de Versalhes de 1919. Outros tratados de paz e de organização das fronteiras políticas foram impostos aos países perdedores como o Tratado de Trianon à antiga Áustria-Hungria, separando-as. O Tratado de Trianon vai extirpar a influência política da católica Áustria-Hungria, criando a República da Áustria com território bem reduzido. O Tratado de Sèvres que nunca fora ratificado pelo parlamento turco-otomano consolidando autonomia ao Curdistão e transformando em protetorados franceses e ingleses vários países do Oriente Médio além da desmilitarização e internacionalização dos estreitos de Bósforo e Dardanelos; O Tratado de Lausanne de 1923 funda a Turquia moderna sob a liderança de Mustafá Kemal Atatürk. Por fim, o Tratado de Saint Germain de 1919 vai versar sobre a questão balcânica provendo independência à Bósnia, Sérvia, Croácia e à Eslovênia. Também tratava da criação da República da Áustria e outros territórios no centro da Europa na nova configuração geopolítica. Cf. PALMOWSKI, Jan. *The Oxford Dictionary of Twentieth-century world history. Opus cit.* p. 534; 612-613.

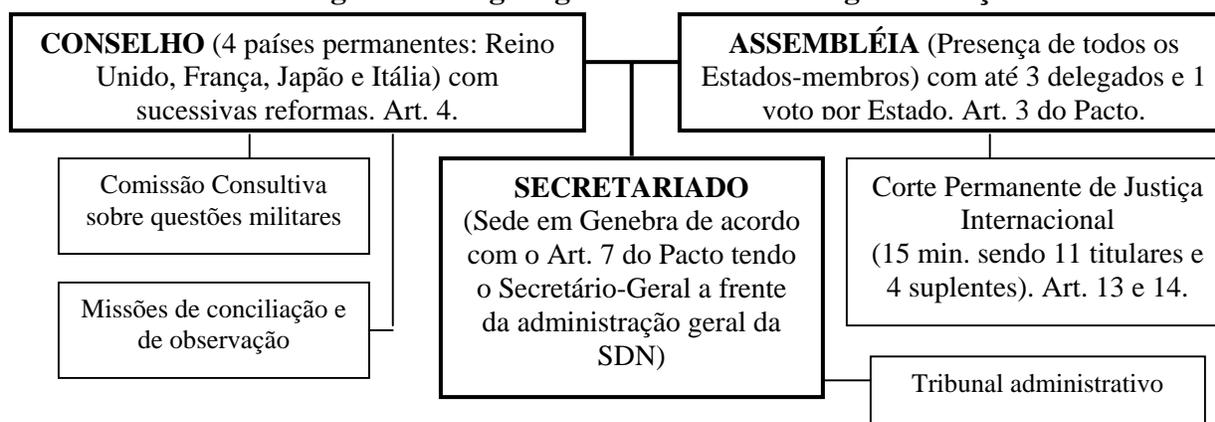
<sup>68</sup> Cf. GARCIA, Eugênio V. *O Brasil e a Liga das Nações*. Porto Alegre, UFRGS, 2001. p. 44-61.

<sup>69</sup> Cf. DMYTRYSHIN, Basil. *USSR: a concise history*. 4 ed. Nova Iorque, Charles Scribner's Sons, 1984. p. 201-234; 277.

Com sede em Genebra, Suíça, a SDN vai ter influência na criação da ONU que, como já dito antes, é um organismo internacional de segunda geração. É importante empreender um breve comentário a eleição da sede da SDN em Genebra, como ponto importante da perda de credibilidade e declínio da SDN. A neutralidade suíça revelaria que a imparcialidade frágil acabaria por contribuir para uma organização internacional como pouca ou quase nenhuma força coercitiva no plano multilateral. A neutralidade serviu também como causa para o declínio e para o crescente sentimento de apatia política coletiva da SDN. No imaginário coletivo, a sede de uma organização internacional deve ser escolhida para associar os vetores da axiologia e da cratologia na política multilateral. Como a ordem mundial de Versalhes estava sendo questionada pelo Eixo, a Liga das Nações também estava sendo questionada. Nesse embate belicoso, ambas foram extintas.

Com os esforços do primeiro Secretário-Geral da SDN, Eric Drummond, a Liga das Nações vai ter algum êxito relativo com o crescimento e adesão dos países-membros durante até a segunda metade da década de 20. As pressões sociais pela crise econômica sistêmica juntamente com os problemas políticos e institucionais (o declínio e extinção da República de Weimar em 1933) desse momento de crescente tensão, acarretarão enfraquecimento da SDN. A SDN tinha uma estrutura orgânica ancorada em três grandes eixos, como mostra a figura 1:

**Figura 1 – Organograma sintético da Liga das Nações**



Composta, essencialmente, por três órgãos centrais (Assembléia, Conselho e Secretariado), com relação orgânica com a CPJI e a OIT, a Liga das Nações desejava reconstruir a ordem mundial pós-Primeira Grande Guerra pela via do idealismo-legalismo-principismo. Os 14 Pontos do Presidente norte-americano e Nobel da Paz Woodrow Wilson vão constituir elemento de inspiração para a conduta da recém-criada organização. Uma de suas principais falhas era, justamente, a debilidade do trinômio idealismo-legalismo-principismo que engessou seu funcionamento, processo político e estrutura decisória, especialmente no período que Carr chamou de “vinte anos de crise (1919-1939)”.<sup>70</sup> A Conferência de Versalhes iria contar com o papel central dos três grandes vencedores que iriam amoldar o sistema político da nova ordem mundial: Georges Clemenceau pela França; David Lloyd George pelo Reino Unido e W. Wilson pelos EUA.

Seu documento central é o Pacto da Sociedade das Nações, datado de 1919, e continha 26 artigos e um anexo explicitando os países originários, convidados e dados do primeiro Secretário-Geral, Sir Eric Drummond. O Pacto determinava que os Estados-membros poderiam ser de três naturezas: os originais que haviam firmado o Tratado de Paz de Versalhes de 1919 (potências aliadas e associadas), os convidados que haviam sido neutros mantidos uma posição de neutralidade no conflito e os admitidos com a aprovação da Assembléia.<sup>71</sup> Faz-se necessário asseverar que o Pacto da Liga das Nações tinha um teor idealista, enquanto o Tratado de Versalhes, um dos principais documentos da nova ordem pós-1919, tinha um teor realista-punitivo, estimulando às ambições totalitárias da Alemanha hitlerista.

---

<sup>70</sup> Cf. CARR, Edward. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília, Editora da UnB, 1981. p. 45-48; 61-66.

<sup>71</sup> A Liga, portanto, vai se esvaziando, perdendo legitimidade em meio à crise socio-econômica generalizada, inoperância, debilidade e estagnação política das décadas de 30 e primeira metade da década de 40. Cf. ARAÚJO, Luis Ivani. *Das organizações internacionais*. Rio de Janeiro, Forense, 2002. p. 20-21.

O Conselho da SDN vai muito inspirar o Conselho de Segurança da ONU no sentido de fornecer aos vencedores a capacidade da gestão estratégica da nova (já envelhecida) ordem de Versalhes de 1919. Vai ser reformado algumas vezes, especialmente, após o Acordo de Locarno. Excertos da estrutura do texto do Pacto da SDN vão também constituir referência para os debates da minuta da Carta da ONU durante a Conferência de São Francisco. O Estatuto da CIJ vai, praticamente, repetir a estrutura orgânico-jurisdicional da CPJI (Corte Permanente de Justiça Internacional), explicitada no Artigo 14 do Pacto da SDN, na formação da nova CIJ (Corte Internacional de Justiça). A Carta da ONU também vai reeditar a falida Comissão Militar Permanente na criação do Comitê de Estado-Maior (Artigo 47), envolvendo os Chefes de Estado-Maior dos P-5.

A ONU opera, direta ou indiretamente, em uma sistemática de consultas tendo respaldo das principais potências hegemônicas. Essas consultas visam também a estabelecer, idealmente, governança no sistema internacional. O sistema de consultas ainda preserva o estatocentrismo, como dito anteriormente, e estava em vigor desde o século XIX, segundo a hipótese de Ryan.<sup>72</sup> A governança internacional é papel preponderante das potências hegemônicas que lideram e formam, após a vitória de guerras sistêmicas, a ordem mundial decorrente, suas instituições e seus regimes.<sup>73</sup> As potências regionais, as potências regionais secundárias, os Estados dependentes e os micro-estados periféricos e semiperiféricos seguem uma lógica de alinhamento de acordo com a ordem mundial.

---

<sup>72</sup> O idealismo legalista-isonomista está corporificado no conjunto de legislações (resoluções) não-vinculantes da AGNU, do ECOSOC, do CT além de boa parte dos tratados, convenções, cartas, protocolos da ONU.

<sup>73</sup> A análise dos ciclos de longa duração é essencial para entender, no longo prazo, as razões para formação e dissolução das ordens mundiais, como está externado na introdução da tese. Modelski é um dos principais internacionalistas da utilização dos *k-waves* na política internacional. Vigevani também retrata essa temática em seu artigo citado a seguir. Cf. VIGEVANI, Tullio. Ciclos longos e cenários contemporâneos da sociedade internacional. *Lua Nova*. São Paulo, CEDEC, número 46, 1999. p. 35-37.

Há autores de linha neorrealista como Waltz que defendem, inclusive, que a existência de uma potência hegemônica no plano simbólico e psicossocial é, instrumentalmente, importante e gera certa estabilidade para o sistema internacional por meio dos regimes criados.<sup>74</sup> Waltz fornece respaldo teórico para uma necessária correlação entre a estrutura de polaridade e as relações de força dos vários atores políticos nos fóruns multilaterais. Sua análise é, instrumentalmente, importante para a construção da tese, de onde se deriva nossa interpretação da polaridade e da lateralidade aplicada ao processo decisório baseado no jogo do poder do CSNU.<sup>75</sup>

### 1.3 ORGANOGRAMA E POLÍTICA DAS NAÇÕES UNIDAS

#### 1.3.1 Dimensões da estrutura orgânica

A ONU possui uma estrutura orgânica complexa e integrada por canais diretos e indiretos de relacionamento entre seus seis órgãos internos e demais organismos internacionais e agências especializadas. Essa malha de organismos regionais, sub-regionais, agências especializadas, conferências periódicas e comissões fornece a complexa amplitude de funcionamento da ONU e de seus programas nos mais diversos setores da vida internacional: cooperação cultural, ajuda humanitária, proteção da relação de emprego e trabalho, desenvolvimento econômico, desenvolvimento rural, regulação de tecnologia

---

<sup>74</sup> Cf. WALTZ, Kenneth. *Man, the state and war: a theoretical analysis*. Nova Iorque, Columbia University Press, 2001. p. 39; 68-69.

<sup>75</sup> A polaridade e a lateralidade, definidas nas ferramentas conceituais (Capítulo II), representam vertentes fundamentais para a análise crítica do CSNU. O CSNU se encontra trancafiado entre uma determinada estrutura de poder hegemônico (P-5) expressa no artigo 23 da Carta da ONU em meio à crescente pressão por reforma de sua estrutura de quinze países-membros (lateralidade). Nesse contexto, a polaridade tem precedência e a lateralidade acaba sendo considerada como subproduto dos arranjos negociais da fórmula de Yalta.

sensível com inspeção de armas de destruição em massa, regulação do comércio exterior não somente pela OMC, mas também por meio da UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law*) que foi responsável pelo plenajamento e entrada em vigor, em 1 de janeiro de 1988, da CISG (*Convention on the International Sales of Goods*)<sup>76</sup> e gestão das relações financeiras internacionais, decodificação do Direito Internacional, ciência e educação etc). Pode-se dividir as dimensões da ONU em três sentidos específicos:

1. Sentido restrito: órgãos internos da ONU sediados exclusivamente em Nova Iorque com todos os comitês, comitês *ad hoc* e sub-comitês dos órgãos internos respectivamente: AGNU, CSNU, ECOSOC, CT e o SECRETARIADO;
2. Sentido integrado: a ONU incluindo seu órgão jurisdicional (Artigo 92 e 93 da Carta e todo o ECIJ), cuja sede está em Haia, Reino dos Países Baixos: AGNU, CSNU, ECOSOC, CT, SECRETARIADO e a CIJ;
3. Sentido sistêmico ampliado: incluindo organismos internacionais, comissões regionais, comissões sub-regionais, agências e conferências especializadas, perfazendo o amplo “Sistema da ONU”: UNESCO (Paris), FAO (Roma), AIEA (Viena), CEPAL (Santiago), UNCTAD (Genebra) etc...<sup>77</sup>

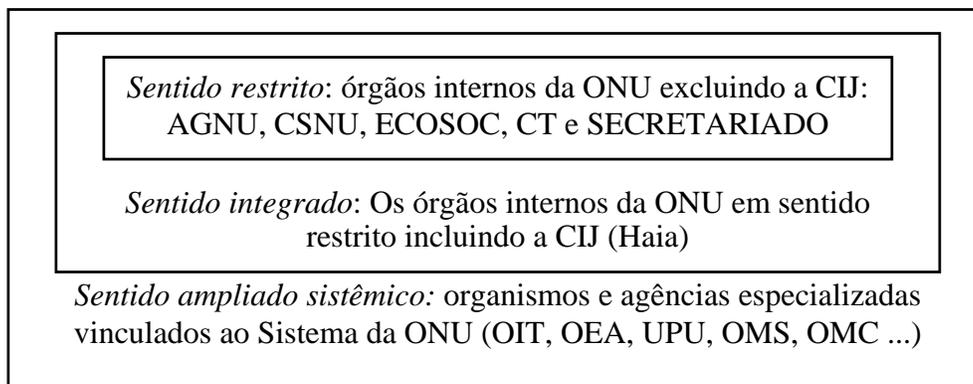
---

<sup>76</sup> Cf. CRYSTAL, Nathan; KNAPP, Charles; PRINCE, Harry. *Problems in Contract Law: cases and materials*. 5a. ed. Nova Iorque, Aspen Publishers, 2003. p. 9-11.

<sup>77</sup> Acerca dos variados organismos internacionais vinculados ao Sistema da ONU, bem como sobre as agências especializadas foram consultadas obras como a de Rezek, Mello, Araújo, August e Soresen de cunho mais legalista como também Goldstein, Rourke e Nye de linha mais centrada na prática política constantes na bibliografia.

A figura 2 logo abaixo sintetiza e ilustra os três sentidos aplicados à ONU:

**Figura 2**  
**Relação dos sentidos restrito, integrado e ampliado (sistêmico) da ONU**



A ONU representa, portanto, epicentro de toda a ampla, complexa e densa rede de articulações, como já externado anteriormente. Nessa rede ampla, a ONU exerce relativa centralidade em temas específicos da agenda internacional, especialmente em programas direcionados à melhoria relativa da qualidade de vida e de desenvolvimento socioeconômico. O papel social dos programas da ONU, embora muito aquém das possibilidades reais de efetiva transformação social e ético-normativa, tem tido visibilidade e já receberam, como resultado, o Prêmio Nobel da Paz. Quando houver antinomias ou conflito nas obrigações no cumprimento dos postulados jurídicos dos Estados-Membros, a ONU e sua Carta têm prevalência (Artigo 103). Há uma certa estratificação piramidal em que a base, o eixo central é a Carta da ONU e que, havendo contradições entre a Carta e demais dispositivos legais internacionais, a Carta tem prevalência.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Nesse estudo de relevância para a tese, Florini mostra os padrões de alinhamento e comportamento políticos dos Estados diante da baixa coercibilidade do Direito Internacional Público em meio à formação e extinção de ordens mundiais. Enfatiza, ademais, o behaviorismo de transformações históricas atreladas às normas internacionais como forma demonstrar a direcionalidade de conduta dos entes políticos. Observa-se um teor idealista neste artigo em análise. Cf. FLORINI, Ann. The evolution of international norms. *International Studies Quarterly*. Cambridge, MA: ISA/Blackwell Publishers, setembro de 1996. p. 383.

### 1.3.2 Análise orgânica interna da ONU em sentido integrado

Convém tecer alguns breves comentários sobre a posição destacada da AGNU no organograma apresentado mais adiante. Na formulação da figura 3, foi seguida, rigorosamente, a recomendação literal da Carta da ONU de destaque da AGNU, no entanto, discorda-se desta postura.

Na verdade, defende-se aqui que a centralidade decisória e política da ONU está no CSNU que decide sobre a grande maioria das matérias substanciais e de procedimento do Sistema da ONU, exceto questões orçamentárias que é, inteiramente, decidida na AGNU em seu Quinto Comitê. Observe, por exemplo, que a eleição do Secretário-Geral da ONU e dos Ministros que comporão a CIJ e todos os tribunais *ad hoc* é decidida no CSNU e a AGNU apenas homologa uma decisão já tomada. Rosenau, inclusive, salienta as precariedades e as fendas entre vontades e anseios, condições e limitações da ONU, especialmente da AGNU, na difícil (quase ingrata) missão de manter a estabilidade e a harmonia mundial.<sup>79</sup> A práxis política e decisória do CSNU mostra, repetidas vezes, o papel central que o CSNU exerce em todo o Sistema da ONU com a votação, em primeira mão, dessas resoluções. Além disso, as resoluções do CSNU, como reza o Artigo 25 gozam, exclusivamente, de força imputativa e coercitiva geral (*enforcement*) de cunho *erga omnes*.

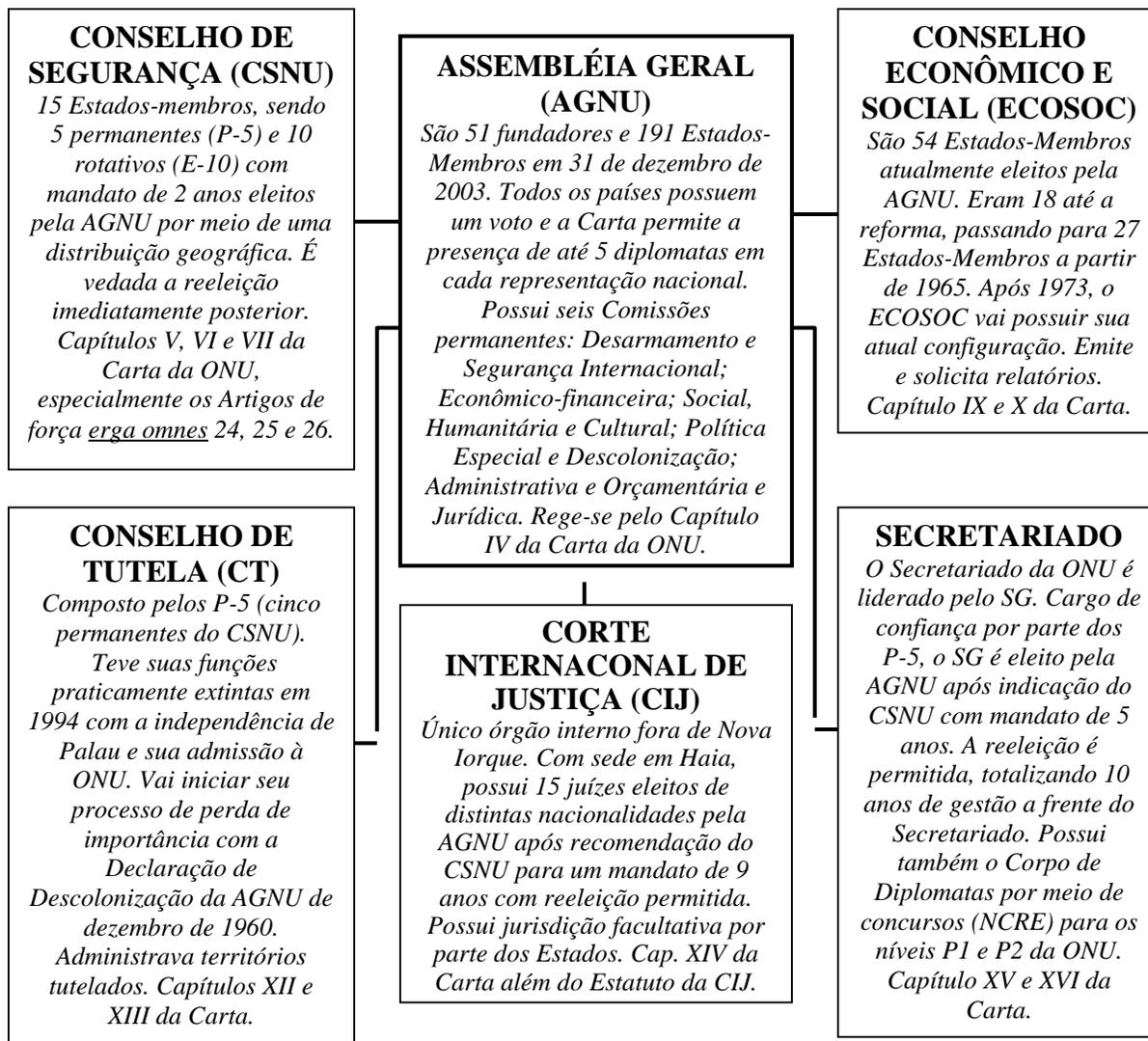
Para melhor ilustrar sobre o funcionamento da ONU, em seu sentido integrado, e a relação com seus órgãos internos, o organograma logo em seguida foi estruturado. Além disso, salienta-se que há centralidade, como exposto na figura 3 em seguida, na AGNU, exatamente como consta na Carta da ONU, embora se discorde de tal concepção, como já externado acima.

---

<sup>79</sup> Cf. ROSENAU, James. *Turbulence in world politics*. Princeton, Princeton University Press, 1990. p. 45-67.

**Figura 3**

**Estrutura orgânico-funcional da ONU (sentido integrado)**



Na análise dos órgãos internos da ONU em seu sentido integrado, é importante verificar as atribuições e o papel nas Relações Internacionais de cada dos seis entes orgânicos da ONU. Discorda-se que o centro decisório da ONU seja a Assembleia Geral das Nações Unidas. Defende-se aqui que a centralidade decisória do Sistema da ONU está no Conselho de Segurança, pois é este o epicentro da manutenção da ordem mundial.<sup>80</sup>

<sup>80</sup> No Capítulo II (Referencial teórico-metodológico), há a descrição acerca dos argumentos centrais da tese levando em consideração que o CSNU exerce funções políticas essenciais no Sistema da ONU.

Cumpra tecer alguns comentários sobre a estrutura orgânica da ONU pela AGNU, cuja sua centralidade decisória no Sistema da ONU tem a nossa discordância. A maioria dos doutrinadores jurídicos adota tal postura por conta de uma leitura estritamente literal e procedimentalista da Carta. De qualquer forma, a AGNU tenta fornecer roupagem democratizante das Relações Internacionais onde todos os 191 Estados-Membros têm presença garantida, capacidade de voto e de determinação de agenda, não havendo veto ou restrições ao debate diplomático. A AGNU representa o foro de debates amplo, aberto e de aproximação de todos os países que compõem a ONU e poderia ser classificada como órgão interno da ONU de baixa intensidade política (*low politics*).<sup>81</sup>

A AGNU é órgão central e pleno da ONU (*sic*), embora temos mostrado discordância dessa afirmação, onde todos os Estados-Membros, com direito a um voto, estão representados. Está formulada no idealismo isonômico-legalista e reúne-se, anualmente, de forma regular, mas pode ser convocado tanto pela maioria dos Estados-Membros, quanto pelo Conselho de Segurança para sessões extraordinárias. Cabe ao Brasil a primazia de sua abertura solene na última terça-feira de setembro de cada ano. Os Estados-Membros são representados por, no máximo, cinco diplomatas (representantes) e cinco suplentes. Com vistas a auxiliar organização de sua ampla gama atribuições e papéis, a AGNU conta com seis comissões permanentes: primeira comissão: desarmamento e segurança internacional; segunda comissão: econômica e financeira; terceira comissão:

---

<sup>81</sup> À luz do Artigo 9 e 10 da Carta da ONU, a AGNU será composta por todos os Estados-Membros da ONU, estes terão até cinco representantes em cada delegação e cada país ali representado terá o mesmo peso político de um voto. Suas decisões substanciais (*substantive matters*) serão adotadas por maioria simples (cinquenta por cento mais um voto) e as decisões de procedimento (*procedural matters*) serão adotadas por 2/3 dos Estados-Membros, como eleição de países rotativos para o CSNU. No entanto, as decisões da AGNU não são vinculatórias como as do CSNU e servem de instrumento de inspiração para as políticas públicas e comportamento externo do Estados em uma série de matérias bem como mostram tendências globais de comportamento, alinhamento e perspectiva. As diferenças entre temas ou matérias substanciais e de procedimento são comentadas também na introdução e no Capítulo III da tese. Consultar a Carta da ONU no anexo I ao final da tese para maiores detalhes.

social, humanitária e cultural; quarta comissão: política e descolonização; quinta comissão: assuntos administrativos e orçamentários e sexta comissão: jurídica. Os Estados têm a prerrogativa de indicação de seus diplomatas como membros em cada uma dessas comissões. Entre as sessões regulares permanentes, a Assembleia Geral é representada por uma Mesa Diretora composta por Presidente, treze vice-presidentes e os presidentes das seis comissões permanentes.<sup>82</sup>

De acordo com Seitenfus, o Artigo 10 da Carta define as atribuições, papel e funções da Assembleia Geral que “poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções dos órgãos nela previstos”. Fornece, além disso, o formato político de suas funções e atribuições, enquanto que os Artigos 11, 12, 18 e o 20 da Carta fornecem o mecanismo e o processo decisório, especialmente em relação ao hierarquicamente superior CSNU.<sup>83</sup>

Outra questão importante a ser analisada no plano da política internacional é com relação à votação do orçamento da ONU, com suas específicas contribuições por países. Embora eventuais atrasos nos compromissos orçamentários possam acarretar exclusão do país da ONU, como rege a Carta em seu Artigo 19. Citamos *in verbis* o referido Artigo:

*O Membro das Nações Unidas que estiver em atraso no pagamento de sua contribuição financeira à Organização não terá voto na Assembleia Geral, se o total de suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. A Assembleia Geral poderá entretanto, permitir que o referido Membro vote, se ficar provado que a falta de pagamento é devida a condições independentes de sua vontade.*<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Cf. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Opus cit. p. 124

<sup>83</sup> Cf. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Opus cit. p. 125-126.

<sup>84</sup> Cf. A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E O ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Opus cit. p. 19.

Ainda de acordo com Seitenfus, a Assembléia Geral debate os mais variados temas e é aberta sempre em setembro de cada ano, tendo o Brasil a primazia de discursar na tribuna. Suas sessões seguem a regra estabelecida de que sua primeira sessão forma e solene ocorrera em 1946 e a partir daí as sessões conseqüentes vão sendo ordenadas cronologicamente. Sua pauta de trabalhos (*agenda setting*) é determinada pelos comitês da AGNU e envolve os amplos temas de preocupação e interesse do cenário internacional, como assim reza o Artigo 10 em conjunção com o Artigo 11 e 13 da Carta da ONU.<sup>85</sup> A única exceção às atribuições de apreciação da AGNU estipulada na Carta diz respeito aos assuntos que estiverem sendo analisados pelo CSNU que são de competência exclusiva, naquele momento, do CSNU, como determina o Artigo 12, inciso primeiro, *in verbis*:

*Enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembléia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia, a menos que o Conselho de Segurança a solicite.*

O ECOSOC (Conselho Econômico e Social) é composto, depois de duas reformas em sua composição para os totais de 54 Estados-membros hoje, tem importante papel com agências especializadas da ONU, órgãos regionais de promoção de desenvolvimento sócio-econômico e com organizações não-governamentais (mesmo que superficialmente). A emenda ao Artigo 61 da Carta, que entrou em vigor a 31 de agosto de 1965, eleva o número de membros do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) de dezoito para vinte e sete. A emenda subsequente a este Artigo, que entrou em vigor a 24 de setembro de 1973, elevou, posteriormente, o número de membros do Conselho Econômico e Social para cinquenta e quatro. O ECOSOC, como iremos abordar, foi o órgão da ONU que mais teve reformada

---

<sup>85</sup> Cf. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais. Opus cit.* p. 125-126

sua estrutura original com o aumento progressivo e necessário dos países-membros.<sup>86</sup> A defesa dos interesses sociais, humanitários e culturais e a promoção do desenvolvimento integrado estão atreladas ao Conselho Econômico e Social da ONU.<sup>87</sup> O Conselho Econômico e Social possui seu regimento interno (*Rules of Procedure*) em harmonia com o teor da Carta que estipula seu funcionamento interno, a condução de seus trabalhos e a eleição de seu Presidente e Vice-Presidentes. Abaixo, é transcrito teor da regra 18 das normas internas de procedimento (regimento interno do ECOSOC) sobre exercício de presidência e vice-presidência:

*Rule 18 of the rules of procedure of the Council provides that each year at the commencement of its 1st meeting, the Council shall elect a President and four Vice-Presidents from among the representatives of its members. The membership of the Council in 1999 is given in the annex below. According to the rotation of the office of President among the regional groups, the President for 1999 should be the representative of a member of the Western European and other States group. The four Vice-Presidents of the Council shall be elected on the basis of equitable geographical distribution from the other four regional groups.*<sup>88</sup>

O Conselho Econômico e Social, ou mais simplesmente utilizando a sigla em língua inglesa, ECOSOC, tem como finalidade e como fundamento normativo amplo, estabelecidos no Artigo 1º da Carta, contribuir de forma positiva e produtiva com a Organização das Nações Unidas a conseguir pela via multilateral: “cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua e religião.”<sup>89</sup> As

---

<sup>86</sup> Cf. CASTRO, Therezinha de. A Organização das Nações Unidas (1945-1995). *A Defesa Nacional*. Rio de Janeiro, Bibliex, 1º trimestre de 1996.

<sup>87</sup> Bertrand além de Adam Roberts e Benedict Kingsbury salientam que há uma área de sombra (*overlapping*) entre as funções do ECOSOC, alguns departamentos específicos do Secretariado e a terceira comissão da AGNU (Assuntos Sociais, Culturais e Humanitários), dificultando o desempenho de suas atribuições.

<sup>88</sup> Cf. UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL ORGANIZATIONAL SESSION FOR 1999. Disponível em <http://www.un.org/documents/ecosoc/docs/1999/e1999-2.htm>. Acesso em 12 de abr de 2005.

<sup>89</sup> Cf. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. *Opus cit.* p. 124.

várias agências e programas especializados bem como as organizações internacionais com finalidades específicas, também chamadas de organizações regionais dependendo de seu âmbito de abrangência geográfica, vinculam-se às Nações Unidas através também do relacionamento orgânico com o ECOSOC que solicita e aprecia uma série de *reports* anuais sobre o andamento dos programas e das ações diversas da ONU. É necessária a negociação de acordos multilaterais diplomáticos, colocados à apreciação e à aprovação da Assembleia Geral (Artigo 63 da Carta da ONU). A articulação política com ONGs, em crescente presença no campo externo atualmente, está prevista por meio do artigo 71 da Carta da ONU. Considerou-se que o ECOSOC também seria inserido no contexto *low politics* já que lida com assuntos de pouca densidade política e relativa baixa consistência hegemônica internacional, embora tenha atuação de fundamental importância para as áreas mais carentes do mundo.

Por razão de seu esvaziamento político-diplomático após a aprovação da resolução do Conselho de Segurança 963 de 24 de novembro de 1994, concluindo o processo de administração de tutela da República de Palau, o CT tornou-se, temporariamente, fora de uso. Seu confinamento e esvaziamento político no Sistema das Nações Unidas se por mais de uma década agora de total inanição sem haver mais territórios tutelados pela ONU. Após o atentado que tirou a vida do diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Mello em Bagdá em 19 de agosto de 2003, o Secretário-Geral Kofi Annan solicitou a formação de um painel de alto nível para rever e propor um conjunto audacioso de macrorreformas à ONU (*A MORE*

*SECURE WORLD: Our shared responsibility*) e à sua Carta no transcurso de celebração de seus sessenta anos de fundação com a Cúpula de setembro de 2005.<sup>90</sup>

Entre novembro de 2003 e dezembro de 2004, 16 notáveis de nacionalidades diversas, incluindo representantes dos P-5 e sob a Presidência do ex-Primeiro-Ministro da Tailândia Anand Panyarachun, propuseram 101 recomendações de reforma da Organização das Nações Unidas.<sup>91</sup> O painel de reforma teve também importante contribuição no que tange à administração e à compilação dos trabalhos do Professor Stedman da Stanford University que serviu como conselheiro externo ao painel da ONU.<sup>92</sup> Uma dessas recomendações versa sobre o Conselho de Tutela que propõe sua total abolição e reforma, conseqüentemente, dos artigos respectivos que versam sobre este órgão interno na Carta da ONU, mostrando a sua desfuncionalidade atual, particularmente o CT. Os cinco países permanentes do CSNU (P-5) são *ipso facto* membros do Conselho de Tutela a quem incumbia o papel de administrar com mandato específico, o território sem governo próprio, além de outros países que venham a ser eleitos pela AGNU. O Conselho de Tutela teve maior papel durante as primeiras duas décadas do pós-guerra, mas devido ao processo de descolonização afro-asiático nas décadas de cinquenta e sessenta, então perde grande parte de sua funcionalidade.

---

<sup>90</sup> Cf. *A MORE SECURE WORLD: Our shared responsibility – Report of the Secretary-General’s high level panel on threats, challenges and change*. Nova Iorque, Department of Public Information, 2004. p. 20-21; 22-39; 40.

<sup>91</sup> No início de dezembro de 2004, foram divulgadas as recomendações do painel de alto nível instituído pelo Secretário-Geral Kofi Annan sobre a reforma da ONU. Dentre as recomendações propostas, advoga-se a total extinção do CT (recomendação número 99), excluindo todo o teor do Capítulo XIII da Carta da ONU. Cf. *A MORE SECURE WORLD: Our shared responsibility – Report of the Secretary-General’s High Level Panel on Threats, Challenges and Change*. Nova Iorque, Department of Public Information, 2004. p. 34; 41-42.

<sup>92</sup> O Relatório do painel, também chamado de *A More Secure World* oficialmente, é duramente criticado, especialmente no que concerne à reforma do CSNU, por Edward Luck, Professor da Universidade de Colúmbia, e Diretor do CIO – *Center for International Organization*. Abordaremos, mais precisamente, o teor de suas críticas no Capítulo referente às ilusões do reformismo do Conselho de Segurança. Cf. LUCK, Edward. *Rediscovering the Security Council: The High-level Panel and beyond*. In ZEDILLO, Ernesto. *Reforming the United Nations for Peace and Security*. New Haven, Yale University Press, 2005. p. 126-135.

Ainda se baseando nas tendências legalistas e idealistas, os manuais de Direito Internacional Público, em sua grande maioria, asseveram que este cargo será ocupado por processo de eleição na Assembléia Geral, seguindo recomendação do Conselho de Segurança. Na verdade, deve-se perceber que tal noção que é equivocada.<sup>93</sup> Efetivamente, é o contrário que ocorre. Defende-se que, na verdade, o CSNU elege em sessão secreta, prioritariamente, o Secretário-Geral que apenas repassa o nome para a AGNU para homologação quase que automática. A Carta não contém em seu texto a duração do mandato do SG nem tampouco, detalhadamente, o rito processualístico para sua eleição e/ou recondução ao cargo de maior importância no Secretariado, cabendo, então, à Assembléia Geral determinar tais procedimentos. Diante da lacuna da Carta sobre a matéria do mandato e dos procedimentos de eleição, a AGNU determinou uma diretriz processualística acerca desse ponto por meio de resolução ordinária enfatizando que o mandato do SG seria de cinco anos podendo ser reconduzido uma única vez subsequente.<sup>94</sup>

Como salienta Seitenfus, o Secretário-Geral exerce funções que estão bem acima de suas prerrogativas delineadas na Carta da ONU, muito embora tais atribuições possam trazer contradições e desaprovações de vários países centrais, como fora o caso de Boutros-Ghali com relação aos EUA ao longo de 1995 e 1996, *in verbis*:<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Até mesmo autores fora da seara político-jurídica internacional asseveram que, efetivamente, o Conselho de Segurança da ONU elege e decide sobre o Secretário-Geral da ONU, sob predominância do voto dos EUA, antes mesmo de qualquer deliberação da Assembléia Geral. Dos muitos autores existentes que corroboram essa tese, poder-se-ia citar um matemático, especialista em teoria dos jogos, Prajit Dutta. Em sua obra já citada, no Capítulo 4, cujo título é “*Case Study: Electing the United Nations Secretary General*”, ele afirma categoricamente: “*The United States stuck to its announced intention of opposing Boutros-Ghali even after the November elections. The Africans insisted on a second African term thereupon. On December 17, 1996, Kofi Annan, United Nations Under Secretary-General for Peacekeeping Operations, was elected Secretary General for 1997-2001.*” Esse capítulo mostra a otimização do processo decisório racional de escolha conclusiva do CSNU para o Secretário-Geral por meio da função de utilidade de Von Neumann-Morgenstern. Cf. DUTTA, Prajit. *Strategies and Games: theory and practice*. Boston, MIT Press, 2001.

<sup>94</sup> Cf. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Opus. cit., p. 123-124.

<sup>95</sup> Convém citar o teor do artigo 99 da Carta da ONU que traz a capacidade jurídica do SG em poder utilizar sua influência e articulação política para casos em que a paz e a segurança internacionais estejam sendo

*Além de suas funções administrativas, o Secretário Geral pode exercer grande influência dentro da organização, junto aos Estados-Membros e perante o Mundo exterior. Suas iniciativas, declarações e tomadas de posição transformam-no num dos mais importantes personagens da política internacional.*<sup>96</sup>

Ryan assevera que ao Secretário-Geral é esperado que seja mais “Secretário” e menos “Geral” no desempenho de suas funções na arena política internacional o que é testemunho que pode confirmar o tolhimento do exercício do mais elevado cargo no Sistema das Nações Unidas.<sup>97</sup> Também exerce, igualmente, uma ação diplomática preventiva por meio de seus bons ofícios, cujos conselhos políticos de alto nível têm tido uma efetividade relativamente de êxitos e fracassos. No cômputo total, os bons ofícios (*good offices*) do SG podem trazer algumas melhoras nas relações entre as partes querelantes e, conseqüentemente, pôr fim aos conflitos em vigor, como remédio jurídico-político inicial.

Há, no entanto, como se tem observado recentemente, algumas sérias restrições com relação à atividade independente do Secretário-Geral que precisa não somente do apoio político, mas também dos recursos orçamentários dos quinze maiores países contribuidores que juntos arcam com 85% dos recursos financeiros totais da Organização das Nações Unidas. Esse conjunto de limitações ou constrangimentos (*constraints*) faz com que o SG seja um ator político de importância relativa com limitadas iniciativas de ação na esfera das Relações Internacionais.

---

ameaçadas por conta de rupturas institucionais tais como: guerras civis, conflitos étnicos, golpes de estado, controvérsias entre Estados e estados declarados de beligerância: “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”. Cf. *A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E O ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA*. *Opus cit.* p. 57-58.

<sup>96</sup> Cf. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. *Opus cit.* p. 130

<sup>97</sup> Cf. RYAN, Stephen. *The United Nations and International Politics*. *Opus cit.* p. 66

O Secretariado da ONU tem o Secretário-Geral como principal administrador e articulador diplomático com os demais Estados-Membros. O SG é eleito, primeiramente, pelo CSNU em reunião secreta e, posteriormente, confirmado de forma unânime (geralmente) pela AGNU.<sup>98</sup> O exemplo ocorrido com o Secretário-Geral Boutros-Ghali mostra a importância do CSNU em eleger o SG para então o nome ser referendado pela AGNU que se insere no plano da *low politics*, isto é política de baixa intensidade estratégica. A eleição no CSNU ocorre, geralmente, na forma de uma resolução aprovada por aclamação (ACA) e reforça nossa posição de que a centralidade decisória da ONU está no CSNU e não na AGNU. Tem um mandato de cinco anos, embora em local algum da Carta isso esteja descrito. A Carta é, portanto, vaga – para não dizer omissa – em matéria de detalhe processualístico do cargo de Secretário-Geral. Vem sendo uma prática consuetudinária de que os SGs venham a ter um mandato de cinco anos e sendo vedada uma terceira eleição consecutiva, como se tentava articular com o SG austríaco Kurt Waldheim que teve seu eventual terceiro mandato vetado pela China no CSNU em 1982. Ou seja, o SG pode ficar, em tese, por um período de até dez anos na chefia geral administrativa da ONU.

O Secretário-Geral exerce também relação próxima com o CSNU que às vezes pode ser de total submissão ou de discreta independência no desempenho de suas funções de preservação do *status quo* da ordem mundial. Observa-se quase que uma relação dialética entre o SG e o CSNU. Nesse contexto, a capilaridade entre o SG e o CSNU é, muitas vezes, ambígua, reforçando nossa tese de existência de um realismo multilateralista em seu

---

<sup>98</sup> O regimento interno do CSNU (*United Nations Security Council Provisional Rules of Procedure*) em sua regra 48 do Capítulo IX intitulado “*publicity of meetings and records*” assevera que as reuniões para eleição do Secretário-Geral serão reservadas e confidenciais, *in verbis*: “*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 at a private meeting.*”

processo decisório. O realismo multilateralista projeta, assim, no exercício da secretariageral os interesses preponderantes dos P-5 (especialmente os EUA).

Como salienta Seitenfus, o Secretário-Geral exerce funções que estão bem acima de suas prerrogativas delineadas na Carta da ONU, muito embora tais atribuições possam trazer contradições e desaprovações de vários países centrais, como fora o caso de Boutros-Ghali com relação aos EUA ao longo de 1995 e 1996, *in verbis*:<sup>99</sup>

*Além de suas funções administrativas, o Secretário Geral pode exercer grande influência dentro da organização, junto aos Estados-Membros e perante o Mundo exterior. Suas iniciativas, declarações e tomadas de posição transformam-no num dos mais importantes personagens da política internacional.*<sup>100</sup>

A tabela 1 mostra logo em seguida as fases que vão do surgimento, da intensificação, do declínio e da extinção da Guerra Fria e até os primeiros desafios e dilemas para a ONU após a extinção da URSS em 1991. Discordando da leitura de Seitenfus, defende-se aqui que o Secretário-Geral, minoritariamente, um papel simbólico nas Relações Internacionais e isto pode ser visualizado logo em seguida, como denota o artigo de Franck e Nolte.<sup>101</sup> A tabela 1 ressalta também os principais eixos temáticos de correlação entre política interna de alguns países hegemônicos, sua respectiva prática diplomática, a agenda multilateral e a ordem mundial, além de descrever e classificar a atuação política do SG na dinâmica decisória do CSNU em “contenção” ou “ativismo”.

---

<sup>99</sup> A prerrogativa do Secretário-Geral de convocar o CSNU com seu poder discricionário traz importante inovação não contida na Liga das Nações e também eleva o *status* político e diplomático do SG a frente da Organização. A prerrogativa de invocar o Artigo 99 da Carta poderia servir de agilização no processo de formação das operações de paz e de consolidação da imparcialidade do CSNU, que não se tem verificado na prática. Essa observação reforça nossa hipótese de que o CSNU está plasmado no “jogo do poder internacional” com três variáveis independentes: a unipolaridade, o realismo multilateralista praticado recorrentemente no pós-guerra fria e a fabricação de consensos (89,1% das resoluções aprovadas). Para maiores detalhes sobre o teor do Artigo 99, consultar a Carta da ONU no Anexo I. Cf. *A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E O ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA*. *Opus. cit.* p. 55.

<sup>100</sup> Cf. SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. *Opus. cit.* p. 130-131.

<sup>101</sup> Cf. FRANCK, Thomas; NOLTE, Georg. The good offices function of the UN Secretary-General. In ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict. *United Nations, divided world: the UN's roles in international relations*. 2. ed. Oxford, Oxford University Press, 1993. p. 163-165.

**Tabela 1**  
**Os Secretários-Gerais, a política internacional e o CSNU<sup>102</sup>**

| Secretário-Geral e mandato   | Nacionalidade | Dados biográficos sintéticos  | Fatos na política internacional e na ONU   | Expansão dos Estados-membros da ONU ao final do mandato | Atuação política: Classificação                                    |
|------------------------------|---------------|---|--|---|--|
| Trygve Lie (1946-1953)       | Norueguesa    | Chanceler da Noruega durante a Segunda Guerra Mundial, foi indicado, mas perde a Presidência da AGNU em 1946, para o belga Paul-Henri Spaak. Não vai saber conciliar os interesses contraditórios das duas superpotências rivais. Vai sofrer pesadas pressões dos EUA em conter o comunismo inclusive na própria ONU. Por oposição da URSS, renuncia ao cargo em 1953. Primeiro e único SG a renunciar seu mandato. | MacCarthismo nos EUA. Primeira guerra árabe-israelense (1948-1949) e a UNTSO. Bloqueio de Berlim (1948-1949). Criação da OTAN (1949). URSS com armas nucleares (1949). Revolução chinesa e fundação da RPC (1949). Guerra da Coreia com o aval do CSNU (1950-1953) em um momento de boicote da URSS no CSNU. CECA (1951). Inauguração da sede da ONU em Manhattan em outubro de 1952.          | 60 Estados-membros (51 Estados fundadores)              | Letargia e isolamento político pela rivalidade EUA-URSS: contenção |
| Dag Hammarskjöld (1953-1961) | Sueca         | Diplomata de carreira do Ministério das Relações Exteriores da Suécia. Era pouco conhecido no Departamento de Estado dos EUA ao ser eleito SG. Introverso e taciturno, tinha apenas 47 anos ao assumir o cargo e falece em acidente aéreo na região de Katanga no Congo no ano que ganha o Prêmio Nobel da Paz em 1961. Sua atuação foi um marco de renovação e liderança no Secretariado.                          | Assunção de Nikita Krushev na URSS depois da morte de Stalin em 1953. Conferência de Bandung (1955) e a formação do “Movimento Não-Alinhado”. Crise de Suez e a formação da UNEF I (1956). Criação do Pacto de Varsóvia (1955). Sputnik (1957). Tratado de Roma criando a CEE (1957). Revolução cubana (1959). Populismo na América Latina. Guerra civil no Congo e a formação da ONUC (1960). | 104 Estados-membros                                     | Habilidade, dinamismo e participação. Ativismo.                    |

<sup>102</sup> Uma série de obras sobre a ONU e sobre política internacional foi consultada para a composição desta tabela 1 acima, incluindo: MALONE, David, org. *The UN Security Council: from the Cold War to the 21<sup>st</sup> century*. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004. GOLDSTEIN, Joshua. *International Relations*. Nova Iorque, Harper Collins, 1994. ROURKE, John. *International Politics on the World Stage*. 5<sup>a</sup> ed. Hartford, Northeastern Publishing Co., 1995. Dados consolidados e adaptados na Dag Hammarskjöld Library da ONU com o UNBISNET (*United Nations Bibliographic Information System*).

|                                     |           |   |  |                      |  |
|-------------------------------------|-----------|---|--|----------------------|--|
| U Thant (1961-1971)                 | Birmanesa | Diplomata de carreira. De filiação religiosa budista, era o Embaixador da Birmânia (Mianmá) na ONU desde 1956. Sucede Hammarskjöld interinamente após seu falecimento. É eleito, plenamente, em novembro de 1962 e é o primeiro SG fora do eixo europeu.  | Descolonização afro-asiática. Expansão terceiro-mundista na ONU. Crise dos mísseis em Cuba (1962). Concílio Vaticano II (1962). Encíclica <i>Pacem in terris</i> (1963). Criação da UNCTAD (1964) e da UNFICYP no Chipre (1964). Reforma de expansão do CSNU para 15 países-membros (1965). Substituição de Taiwan pela RPC no CSNU (1971). Guerra do Vietnam à revelia do CSNU (1960-1975). | 132 Estados-membros  | Serenidade, habilidade diplomática, continuísmo: contenção             |
| Kurt Waldheim (1972-1982)           | Austríaca | Político e diplomata austríaco, teve uma carreira controversa frente ao Secretariado. Foi Embaixador da Áustria na ONU entre 1965-1968. Foi chanceler entre 1968-1970 e candidato à Presidência da Áustria em 1971. Desejava um terceiro mandato, mas foi vetado pela China no CSNU em 1982. Graves acusações sobre seu eventual passado nazista. | Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente (1972). Guerra Yom Kippur (1973). Período de <i>détente</i> entre URSS e EUA: Tratado ABM (1972), SALT I (1972) e SALT II (1979). Ata de Helsinque e a CSCE (1975). Convenção sobre Armas Biológicas (1972). Acordos de Camp David (1978). Revolução Iraniana (1979) e invasão da URSS no Afeganistão (1979).                                   | 158 Estados-membros  | Pouco carisma. Controverso e inanição político-diplomática. Contenção. |
| Javier Perez de Cuéllar (1982-1992) | Peruana   | Diplomata de carreira foi Embaixador na URSS (1969-1971) e na ONU (1971-1975). Enviado do SG para o Chipre (1975-1978). Primeiro SG latino-americano. Entra para a vida política no Peru como candidato à Presidência sem êxito em 1995.  | Guerra das Malvinas (1982). Morte de Brezhnev (1982). Guerra Irã-Iraque (1980-1988). Antifadah palestina (1987). Gorbachev na URSS. Queda do Muro de Berlim (1989). Cúpula mundial da criança (1990). Invasão Iraquiana ao Kuwait (1990) e a Guerra do Golfo (1991). Extinção da URSS (1991). Fim da guerra fria.  | 166 Estados-membros  | Tensa relação com os EUA. Limitação política. Isolamento. Contenção.   |
| Boutros Boutros-Ghali (1992-1996)   | Egípcia   | Professor e escritor de Direito Internacional na Universidade do Cairo com doutorado em Paris (1949), foi Ministro das Relações Exteriores daquele país. Primeiro africano como Secretário-Geral. Teve seu segundo mandato vetado no CSNU, quebrando a tradição da ONU de recondução ao segundo mandato como SG.                                  | Primeira reunião de Cúpula no CSNU (1992). ECO 92 no Rio de Janeiro. Agenda para a Paz (1992). Convenção de Viena sobre Direitos Humanos (1993). Fragmentação da Iugoslávia (1992-1996). Genocídio em Ruanda (1993-94). Assinatura da Convenção de Armas Químicas (1993). Celebração pelo cinquentenário da ONU (1995). CTBT (1996).   | 185 Estados-membros. | Expansão, dinamismo e impasse: ativismo.                               |

|                         |         |   |   |                     |   |
|-------------------------|---------|---|---|---------------------|---|
| Kofi Annan<br>(1997 - ) | Ganense | Primeiro SG advindo dos quadros diplomático-funcionais da ONU. Segundo SG de origem africana. Antes de ser eleito em 1996, exercia a função de Sub-Secretário Geral para Operações de Paz (DPKO – <i>Department of Peacekeeping Operations</i> ). Tem formação acadêmica em economia no Macalaster College, EUA, estudos de pós-graduação no <i>Institut Universitaire des Hautes Études Internationales</i> em Genebra, e mestrado em Gestão no Massachusetts Institute of Technology (MIT). | Criação da OPAQ (1997). Plano Razali (1997). Guerra civil no Kosovo (1998-1999). Cúpula do Milênio (2000). Conferência da ONU contra racismo e xenofobia (2001). 11 de setembro (2001). Criação do CTC/CSNU (2001). Invasão no Afeganistão (2000). Nobel da paz para ONU e Annan (2001). Doutrina Bush (2002). Guerra no Iraque (2003-2005). Ataque terrorista à sede da ONU em Bagdá (2003) e assassinato de Viera de Melo. Relatório Brahimi (2001) e relatório contendo as 101 recomendações de reforma da ONU <i>A More Secure World</i> (2004). Celebração dos sessenta anos da ONU em setembro de 2005. | 191 Estados-Membros | Conciliador diplomático. Engajamento seletivo e passividade. Contenção. |
|-------------------------|---------|---|---|---------------------|---|

Em um contexto específico de análise crítico-reflexiva, a atuação da CIJ mostra a problemática epistemológica do Direito Internacional Público em um sistema internacional entrópico e estatocêntrico, amoldado, fundamentalmente, pela ordem mundial vigente. Há cinco principais problemáticas epistemológicas do Direito Internacional Público que podem ser, a nosso ver, sintetizadas por meio dos seguintes pontos: 1. voluntariado na adesão ou denúncia dos atos internacionais; 2. “fenda de aderência” entre o ato e o fato internacional; 3. baixa coercibilidade dos atos internacionais por conta da descentralização e da entropia do sistema internacional; 4. dependência dos atos internacionais aos interesses hegemônicos na manutenção da governança global; 5. antagonismo hermenêutico dos atos internacionais em suas mais variadas matrizes lingüístico-culturais, causando divergências de interpretação, aplicação e fiscalização normativa.

Mesmo havendo várias correntes de opinião contrária – como é a nossa nesta tese – a sentença é definitiva e inapelável (Artigo 60 do ECIJ).<sup>103</sup> A eleição dos seus membros ocorre sem atenção à nacionalidade, mas percebe-se que, entre os quinze ministros eleitos, cinco refletem, não somente a nacionalidade dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, mas também seus interesses diretos nas decisões e procedimentos da Corte. As decisões são tomadas por maioria dos ministros presentes, com quorum mínimo de nove juízes. Estes possuem mandato de nove anos, podendo ser reeleitos com o mesmo processo de centralidade decisória no CSNU para posterior homologação pela AGNU. Exemplo ilustrativo pode ser a S/RES 1278 (1999) de 30 de novembro de 1999 que, consensualmente, aprova e nomeia o novo ministro membro da Corte Internacional de Justiça. A votação desta resolução no CSNU foi de 15x00x00, reforçando o argumento central de existência fática da fabricação de consensos como componente das variáveis independentes da estrutura teórico-metodológica da tese.<sup>104</sup>

A CIJ ainda encontra-se em um processo de descredibilidade relativa pela inação diante de várias incongruências e assimetrias no cenário externo estruturado pelo realismo hierárquico-hegemônico. O fato de a CIJ depender da aceitação de sua jurisdição por parte dos países-membros da ONU traz várias críticas também à sua pouca força jurídico-decisória, como fora o caso apontado por Chomsky, entre Estados Unidos e Nicarágua em meados da década de 80 que, mesmo depois de prolatada a sentença com a coisa julgada clara e abertamente contrária aos EUA, ainda não houve a necessária reparação pelos danos

---

<sup>103</sup> Cf. *A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS E O ESTATUTO DA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA*. *Opus cit.* p. 78.

<sup>104</sup> Consultar o apêndice IV para maiores detalhes sobre data, tema, item de agenda e cotação de todas as resoluções do CSNU no corte temporal desta tese. Observa-se, empiricamente, que a fabricação de consensos vem permeando a aprovação destas resoluções mostradas não somente no apêndice IV, mas também no apêndice VI (Votação por países-membros das resoluções aprovadas pelo CSNU 1990-2004), no apêndice VII (Relação consenso-dissenso por resoluções aprovadas no CSNU 1990-2004) e no apêndice VIII (Relação consenso-dissenso por votação individual no CSNU 1990-2004).

causados em Manágua, capital daquele país centro-americano. O “uso ilegal de força” na sentença prolatada que alude Chomsky representa uma incapacidade de fazer valer e fazer efetivar seu *decisio* no plano internacional.<sup>105</sup>

Como órgão interno da ONU, a CIJ tem, portanto, papel de arbitramento parcial e de baixa intensidade jurídico-política na esfera internacional por conta da condicionalidade e do voluntarismo em aceitar sua jurisdição *prima facie*. Desta forma, tem um papel muito mais de placebo jurisdicional que de efetiva função de dirimir os conflitos inter-estatais à luz da entropia sistêmica da política internacional pós-bipolar. Os idealizadores nas várias conferências (Churchill, Stálin, Roosevelt e seus respectivos chancelers) ao longo da segunda metade da Guerra que buscava redefinir a ordem mundial pela tese nazi-fascista formularam, propositalmente, um corpo judiciário que tivesse funções bem mais simbólicas – no que referimos por “um bom placebo na política internacional” – que funções jurisdicionais plenas e efetivas.<sup>106</sup>

Depois da revisão de literatura do presente capítulo que estava centrada na análise e na descrição do organograma e da política da Organização das Nações Unidas e na investigação do processo histórico de influência do CSNU à luz da hipótese de Ryan, o próximo capítulo focalizará a estrutura metodológica e as ferramentas conceituais além dos objetivos e da importância do estudo do CSNU. Além disso, o capítulo seguinte fornece a moldura essencial para a análise dos argumentos da tese por meio das variáveis independente e dependente.

---

<sup>105</sup> Crítico severo da conduta externa dos EUA, Chomsky nos adverte sobre os perigos do unilateralismo na manutenção da governança mundial, mostrando que é, psicologicamente, importante fazer incluir, no processo decisório da governança mundial, os anseios e os projetos reformistas das potências menores e demais países semiperiféricos. Cf. MITCHELL, Peter; SCHOEFFEL, John. *Understanding Power: The indispensable Chomsky*. Nova Iorque, The New Press, 2002. p. 69; 125; 156.

<sup>106</sup> Essa expressão denota os efeitos psicológicos parcialmente positivos no imaginário coletivo internacional da CIJ como órgão judiciário da ONU, muito embora tenha limitadas funções de efetivação de seu *decisio*, como externado acima.