



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**Transformações nas Nações Unidas:
Da Reforma na ONU à Criação do Conselho de Direitos Humanos**

Danilo Vergani Machado

**Brasília-DF
2009**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**Transformações nas Nações Unidas:
Da Reforma na ONU à Criação do Conselho de Direitos Humanos**

Dissertação de mestrado apresentada por Danilo Vergani Machado ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL/UnB – como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Internacional e Comparada.

Orientador: Professor Doutor José Flávio Sombra Saraiva

**Brasília-DF
2009**



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**Transformações nas Nações Unidas:
Da Reforma na ONU à Criação do Conselho de Direitos Humanos**

Dissertação de mestrado apresentada por Danilo Vergani Machado ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL/UnB – como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Política Internacional e Comparada.

Comissão Examinadora

Professor Doutor José Flávio Sombra Saraiva
Orientador
Instituto de Relações Internacionais – UnB

Professor Doutor Samuel Alves Soares
Universidade Estadual Paulista – Unesp

Professor Doutor Antônio Carlos Lessa
Instituto de Relações Internacionais - UnB

Brasília, 16 de abril de 2009.

Dedico este trabalho aos meus pais, com o mais sincero amor e alegria, por sempre estarem ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

À minha família. E neste caso emprego a noção italiana de família, que compreende meus tão queridos pais e irmã, avós, tios, primos, amigos, cachorro e papagaio com os quais sempre convivi e que nos últimos dois anos tive que suportar suas ausências. Pela educação que recebi, pelo carinho, simplicidade e amor com que me guardam. Rogo à Deus que nos mantenha com saúde e próximos nesta longa caminhada.

Ao Professor Flávio de forma especial, pela confiança e certeza de que com muito trabalho e esforço é possível superar qualquer obstáculo. Muito mais que transmitir conhecimento em sala de aula e orientar esta dissertação, considerou-me um amigo e incitou a coragem necessária para extrair o máximo de experiências na cidade grande. Resta dizer a honra que tenho pelo convívio fraterno.

Estendo o agradecimento a todos os professores e funcionários do Instituto de Relações Internacionais de Brasília com os quais pude compartilhar o dia-a-dia, fazer amizades, rir e crescer. Certamente fizeram este importante momento da minha vida mais interessante e feliz. Obrigado a Odalva, professoras Ana Flávia, Julie Schmied, Maria Helena, Maria Izabel e Norma Breda, aos professores Alcides Vaz, Amado Cervo, Antonio Lessa, Antonio Jorge, Cançado Trindade, Eduardo Viola, Eiiti Sato, Estevão Martins e Wolfgang Döpcke.

Agradeço pelo auxílio financeiro e pela oportunidade de moradia na Casa do Estudante cedidos pela Capes e Universidade de Brasília para a realização deste trabalho.

Ao apoio e carinho de Naiara Costa Chaves e amizade de Alessandra Soroa e Aldo Ferreira quando em 2005 possibilitaram minha vinda à Brasília para a realização do estágio no Programa das Nações Unidas sobre HIV/Aids - Unaid. Momento importante e que certamente contribuiu para o desenvolvimento do projeto com o qual obtive ingresso na UnB e posteriormente mostrou-se de grande valor para a realização deste trabalho.

Com muita felicidade agradeço a minha também grande família de Brasília, que me acolheu na difícil chegada com muito amor: Alessandra, Siomara, Camila e João Vitor, além do Tião e Luzimar, amigos sinceros.

De forma especial, agradeço aos que me acolheram como filho por tantas vezes e que palavras não bastam para expressar todo carinho e admiração que tenho por eles. Muito obrigado ao meu irmão Leonardo, Célia, Adelino e Vivian que estão guardados em meu coração.

Aos amigos de mestrado por dividirem as alegrias e tristezas que este momento proporciona. Ana Clarissa, Ana Paula, Eizen, Denize, Manuela, Thalita, Bueno, Carlos, Carlos Canesin, Christian, Daniel, Fábio, James, João, Rafael, Roberto, Rodrigo, Rodrigo Meira, Ryan e Thiago.

O homem; as viagens

O homem, bicho da Terra tão pequeno
chateia-se na Terra
lugar de muita miséria e pouca diversão,
faz um foguete, uma cápsula, um módulo
toca para a Lua
desce cauteloso na Lua
pisa na Lua
planta bandeiro na Lua
experimenta a Lua
coloniza a Lua
civiliza a Lua
humaniza a Lua.

Lua humanizada: tão igual à Terra.
O homem chateia-se na Lua.
Vamos para Marte — ordena a suas máquinas.
Elas obedecem, o homem desce em Marte
pisa em Marte
experimenta
coloniza
civiliza
humaniza Marte com engenho e arte.

Marte humanizado, que lugar quadrado.
Vamos a outra parte?
Claro — diz o engenho
s sofisticado e dócil.
Vamos a Vênus.
O homem põe o pé em Vênus,
vê o visto — é isto?
idem
idem
idem.

O homem funde a cuca se não for a Júpiter
proclamar justiça junto com injustiça
repetir a fossa
repetir o inquieto
repetitório.

Outros planetas restam para outras colônias.
O espaço todo vira Terra-a-terra.
O homem chega ao Sol ou dá uma volta
só para te ver?
Não-vê que ele inventa
roupa insiderável de viver no Sol.
Põe o pé e:
mas que chato é o Sol, falso touro
espanhol domado.

Restam outros sistemas fora
do solar a colonizar.
Ao acabarem todos
só resta ao homem
(estará equipado?)
a difícilíssima e perigosíssima viagem
de si a si mesmo:

pôr o pé no chão
do seu coração
experimentar
colonizar
civilizar
humanizar
o homem
descobrir em suas próprias inexploradas entranhas
a perene, insuspeitada alegria
de con-viver.

Carlos Drummond de Andrade
In *As Impurezas do Branco*
José Olympio, 1973

RESUMO

O final do século XX apresentou fatos importantes que auxiliam a compreensão de um processo ainda inacabado: o reordenamento do Sistema Internacional. Neste contexto, o tema da reforma das Nações Unidas surge com grande força. Assim sendo, esta dissertação tem por objetivo estudar a resposta da ONU frente aos desafios que este momento evidencia, com foco especial sobre sua estrutura no campo dos direitos humanos. Para tanto, busca encontrar os parâmetros que guiaram este movimento de reforma refletidos nos trabalhos de Boutros Boutros-Ghali e Kofi Annan, ex-Secretários-Gerais das Nações Unidas entre 1992 e 2006. Ainda avalia com especificidade a estrutura dos direitos humanos e a transição da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas para o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Finalmente, argumenta sobre a possibilidade de se perceber significativos avanços tanto institucionais, quanto procedimentais, mesmo em ambiente que o comportamento egoísta dos Estados — na busca pela realização de seus próprios interesses — possa comprometer a eficiência do órgão.

Palavras-chave: Reforma das Nações Unidas – direitos humanos – Conselho de Direitos Humanos – Comissão de Direitos Humanos – relações internacionais – Boutros Boutros-Ghali – Kofi Annan.

ABSTRACT

The end of the twentieth century had important facts which help to understand a still unfinished process: the reordering of the International System. In this context, the issue of UN reform emerges with great strength. This dissertation aims to study the UN responses to the contemporary challenges with special focus on UN's human rights structure. To achieve it, this essay tried to find the right parameters that guided the movement of reform reflected through the administrations of Boutros Boutros-Ghali and Kofi Annan, ex-General Secretaries of the United Nations between 1992 and 2006. Also evaluates specifically the UN structure of human rights, and, the transition of the United Nations Commission on Human Rights to Human Rights Council of the United Nations. Eventually, argues about the possibility of perceiving institutional and procedural progress, even the environment in which the selfish behavior of states — in the search for the realization of their own interests — could undermine the efficiency of the body.

Keywords: United Nations Reform – human rights – Human Rights Council – United Nations Commission on Human Rights – international relations – Boutros Boutros-Ghali – Kofi Annan.

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1: A Reforma das Nações Unidas	7
1.1 Rumo ao século XXI	8
1.2 Prevenir é melhor que remediar	11
1.3 O Papel dos Secretários-Gerais e a evolução da reforma	17
Capítulo 2: Os direitos humanos e o lugar das Nações Unidas	36
2.1 O alvorecer dos direitos humanos	37
2.2 As Nações Unidas e sua estrutura para os direitos humanos	41
2.3 Um olhar para o lado: os direitos humanos e as estruturas regionais	49
2.4 Um olhar para dentro: a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas	59
Capítulo 3: A criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas	65
3.1 Precedentes	66
3.2 Estrutura do Conselho	68
3.3 Análise dos períodos de sessões 2006-2008	80
Conclusão	97
Bibliografia	103

INTRODUÇÃO

Para as Nações Unidas, a obrigação de se fazer necessária e legítima diante de seus membros tem sido uma variável constante em relação aos grandes desafios que acompanham o Organismo desde o momento de sua criação. Alguns autores mais otimistas defendem que se a ONU não existisse seria necessário inventá-la. Por outro lado, há aqueles que a observam como um projeto natimorto, já que sua pretensão mais ambiciosa, de garantir a paz por meio de um sistema de segurança coletiva, seria sempre tolhida pela noção de soberania dos Estados e suas ações egoístas para a realização dos próprios interesses.

Em face aos vários antagonismos e após sessenta anos as Nações Unidas continuam a lutar por espaços na sociedade internacional, sobretudo, após o fim da Guerra Fria e o claro rearranjo da ordem internacional que este contexto propiciou.

Para entendermos as propostas de reforma das Nações Unidas é indispensável observar o ambiente no qual está inserida. Assim, a década de noventa apresenta-se, *grosso modo*, como um período de transição - sem rupturas bruscas - da ordem internacional e de transformações paradigmáticas das relações internacionais. Em sua leitura sobre este agitado período, Albuquerque¹ aponta cinco principais elementos que não sobreviveram ao velho sistema bipolar. A *despolarização* dos antagonismos, que compreende o esfacelamento de pólos ideológicos, de sistemas de produção e organização política; a *hegemonia dissociada*, que reflete a fragmentação dos fatores que antes eram considerados elementos centrais e indissociáveis para a hegemonia internacional (supremacia econômica, militar e política); *transnacionalização*, característica que certos fenômenos passaram a exercer por projetar seus efeitos além das fronteiras nacionais tradicionais; *descontenção*, onde o risco de confrontação mundial já não é um princípio que regula a conduta dos atores internacionais; por fim, a *inversão de vulnerabilidades*, na qual indivíduos, grupos e organizações possuem capacidade de se contrapor à capacidade do estado em seu monopólio do uso da violência.

Quando levamos os olhos para a ordem que se impõe no início do século XXI podemos observar elementos singulares que estruturam esta nova forma de sociedade internacional ou arquipélagos desta. Assim, a modificação da natureza dos conflitos, principalmente em relação à economia política da globalização no pós-Guerra Fria; o reconhecimento de uma nova geografia política com a participação de novas vozes em

¹ ALBUQUERQUE, José A. G. Os desafios de uma ordem internacional em transição. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos. (Org.) *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 35-55.

coalizões no sul e principalmente com os países considerados emergentes; a crise do multilateralismo com o retorno de nacionalismos mais exacerbados; e a dificuldade na identificação de uma sociedade internacional, em virtude da ausência de um padrão comum de relacionamentos, derivado de baixos consensos e poucos valores compartilhados, apresentam, de forma panorâmica, traços de novos tempos para as relações internacionais.² Ainda neste contexto, a globalização exerce relevante influência já que potencializa a interdependência entre os Estados e dessa forma, ao mesmo tempo em que gera inegáveis benefícios a humanidade estabelece interconexão de problemas como miséria, conflitos, doenças, catástrofes naturais, destruição do meio ambiente e desrespeito aos direitos humanos.

É nesse período de relevantes e intensas transformações no ordenamento internacional que as Nações Unidas (mais uma vez) sofrem com algo parecido a uma “crise de identidade”. Para não tornar-se obsoleta e com o intuito de garantir a realização dos princípios para os quais o Organismo foi criado, um período de intensos debates sobre ampla reforma é inserido na agenda internacional. A década de noventa mostrou, por meio das conferências temáticas mundiais, a preocupação social de retomar e reformular as políticas para a paz, segurança e o desenvolvimento, com a percepção de que os direitos humanos seriam o amálgama destes três pilares onusianos, além de tratarem dos temas sobre, crianças, preservação do meio ambiente de forma sustentável, mulheres, desenvolvimento social, assentamentos e alimentação. Passados quase 20 anos, seria possível avaliar em que medida este processo tomou forma e refletiu avanços concretos? A criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2006 certamente pode ser considerado reflexo deste movimento de reforma. Dessa forma, o objetivo principal deste trabalho é apresentar a elevação da Comissão de Direitos Humanos da ONU para a categoria de Conselho como consequência da reestruturação das Nações Unidas que buscam afirmação em seu papel de principal foro multilateral neste século que se inicia.

Assim, para compreender as mudanças na ONU refletidas na esfera dos direitos humanos e sua relação com o ambiente externo a dissertação está dividida em três capítulos, nos quais são apresentadas análises referentes à reforma das Nações Unidas, a estrutura institucional dos direitos humanos na ONU e nos sistemas regionais e, por fim, a criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas como reflexo da reforma.

² SARAIVA, José F. S. À busca de uma nova sociedade internacional: teoria e prática das relações internacionais no início do século xxi. In: OLIVEIRA, Henrique A. de; LESSA, Antônio C. (Org.) *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2007, p.69.

O primeiro capítulo apresenta a reforma das Nações Unidas inserida no contexto histórico esboçado anteriormente — consequência do rearranjo político, econômico, cultural, da presença de novos atores, interesses e percepções nesta outra fase da ordem internacional — que de certa forma gerou implicações que foram determinantes na criação do Conselho de Direitos Humanos anos mais tarde. Para isso, recorreu-se a coleta e análise de documentos elaborados pelos secretários-gerais Boutros Boutros-Ghali e Kofi Annan. Ainda que a reforma não seja fruto exclusivo dos esforços destes dois homens, as fontes primárias analisadas servem para ilustrar as várias vozes que contribuíram no processo com o intuito de se estabelecer os principais parâmetros de análise para a transição da Comissão de Direitos Humanos para o Conselho de Direitos Humanos. Além destas fontes deve ser ressaltada a importante contribuição dos estudos elaborados por organismos não-governamentais atuantes na área de reforma institucional e de direitos humanos.

O segundo capítulo aborda os direitos humanos em perspectiva institucional, analisando a estrutura das Nações Unidas neste campo de atuação e sua pretensão universalista. Apresenta descrição com olhar na história do desenvolvimento do campo dos direitos humanos na ONU desde sua criação, por meio da observação aos principais instrumentos de proteção, como a sexagenária Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e os demais pactos, tratados e convenções. Para tal análise é de extrema relevância atribuir foco aos processos exógenos que surgiram e estabeleceram influências direitas nas ações da ONU, como todo o período da Guerra Fria e suas distintas fases, os processos de descolonização dos países africanos e asiáticos, surgimento de novos atores, globalização, etc.

Da mesma forma, são apresentados os sistemas regionais de direitos humanos em suas estruturas e percepções. A começar pelas experiências na Europa e América, mais próximas na cultura, no tempo e na forma, com aspectos similares a estrutura onusiana. No caso africano, tem-se a iniciativa mais recente em termos institucionais, com interessante avanço no que diz respeito à concepção e abrangência dos direitos humanos, sobretudo, pela introdução de elementos normativos considerados de terceira geração. Por fim, as percepções asiáticas, que ainda não possuem estruturas institucionais estabelecidas e um padrão comum de pensamento, em virtude da diversidade étnica, cultural, econômica e política que o continente sustenta, mas que apresenta posição rígida contra as concepções universais atribuídas ao chamando mundo ocidental, em nome de um maior respeito às especificidades regionais.

Ao exercer o papel de variável interveniente, a análise sobre os sistemas regionais de proteção aos direitos humanos auxilia no entendimento do lugar que o Conselho de Direitos

Humanos das Nações Unidas ocupa neste amplo ambiente de instituições e instrumentos. Apresenta a diversidade de percepções acerca dos direitos humanos, fundamenta os possíveis choques de interesses e a conseqüente politização dos procedimentos. Finaliza com a apresentação da estrutura da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, seus principais avanços e críticas que culminaram em sua extinção.

No terceiro capítulo encontra-se a variável dependente. Aqui é desenvolvida a análise sobre a criação e os primeiros anos do Conselho de Direitos humanos das Nações Unidas, confirmando o objetivo desta dissertação ao apresentá-lo a partir da idéia de um fenômeno amplo, complexo e conseqüente do processo de reforma das Nações Unidas. Para isso, foram utilizadas fontes primárias, documentos produzidos pelo próprio órgão em suas sessões de 2006 até o final de 2008, além da contribuição das análises de organismos internacionais e organizações não-governamentais especializadas na área dos direitos humanos. Observou-se a posição que o novo Conselho ocupa no quadro de órgãos das Nações Unidas e sua conexão com aqueles dedicados à matéria, bem como a evolução dos mecanismos e procedimentos de proteção aos direitos humanos em relação à estrutura anterior representada pela Comissão.

Em referência aos aspectos metodológicos e teóricos que sustentam o estudo do período Pós-Guerra Fria e o conseqüente reordenamento do sistema internacional, Saraiva³ lembra que, “Uma boa dose de cosmopolitismo epistemológico e uma certa abertura de horizontes intelectuais se farão necessárias ao escrutínio dos novos tempos”. Por conseqüência, é de grande relevância para a pesquisa buscar um diálogo entre duas áreas importantes no estudo das relações internacionais — ciência política e história — de forma que seja possível adaptar os recursos teóricos e metodológicos ao objeto analisado e não de forma contrária.

Neste sentido, Cervo⁴ realiza grande contribuição à produção acadêmica e ao pensamento em relações internacionais no Brasil com sua recente obra publicada, sobretudo, em relação a postura do cientista diante do objeto estudado. Para o autor, as teorias comportam em sua gênese valores e interesses específicos, o que denota fragilidade na pretensão ao domínio da verdade e sobre sua universalidade. O caráter nocivo para a construção do conhecimento, rigorosamente científico, tende a surgir a partir do momento em que é agregado o componente normativo, utilizando a teoria com o fim de realizar os

³ SARAIVA, José F. S. In: OLIVEIRA, Henrique A. de; LESSA, Antônio C. (Org.) *op. cit.*, p.86.

⁴ CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 214.

interesses de um determinado grupo ou sociedade, comprometendo assim, a objetividade. Por isso, Cervo aconselha o trabalho com forte embasamento histórico e que, no campo das relações internacionais, a análise factual seja sustentada por conceitos, em oposição ao vínculo rígido a uma teoria específica, carregada de valores e interesses particulares. A intenção é estabelecer o diálogo entre as parcelas da realidade que os conceitos comportam e não confrontá-los, sob pena de exclusão, em nome da busca por uma verdade universal.

Toda teoria carrega valores e interesses, sempre derivados de seu núcleo formulador. Países ou grupos de países que não desenvolvem suas teorias de relações internacionais estão inclinados a incorporar valores alheios à sua cultura e a sobrepor a seus próprios os interesses de terceiros. Não há teoria que realiza os desejos de todos os povos, como não há teoria de alcance explicativo universal, por mais que os globalistas insistam sobre esse argumento⁵.

Em relação aos recursos metodológicos, a pesquisa se desenvolveu com predominância do viés qualitativo por meio de estudo de caso na área de organismos internacionais. Em menor escala utilizou-se também o método de estudo comparado quando abordou a transição da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas para sua estrutura de Conselho. Os pressupostos teóricos utilizados referem-se aos conceitos vinculados a interdependência complexa, apresentada por Robert Keohane e Joseph Nye sobre a dependência mútua e efeitos recíprocos, mesmo que assimétricos, entre os atores do sistema internacional — Estados, sociedade civil, organismos internacionais, organizações não-governamentais, empresas transnacionais, etc. Há também a percepção na corrente pluralista sobre a ampliação da agenda internacional, anteriormente restrita a assuntos sobre segurança⁶. A “década das conferências”, como ficou conhecida, evidencia a ampliação da agenda por meio dos temas como meio ambiente, direitos humanos, questões de gênero, comerciais, saúde, etc. O conceito clássico de regimes internacionais elaborado por Krasner⁷ também é pressuposto relevante ao trabalho.

Por fim, é importante ressaltar a utilização do método narrativo — uma das principais ferramentas empregadas para a construção do conhecimento no campo da história — com o intuito de organizar de forma coerente, os conceitos, os dados empíricos e os resultados obtidos. John L. Gaddis recomenda aos interessados às pesquisas sobre os temas

⁵ *Ibidem*, p.215.

⁶ KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 3. ed. New York: Longman, 2001.

⁷ Conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais convergem as expectativas dos atores em uma área específica. (tradução própria)

em relações internacionais a utilização do método narrativo em virtude deste possibilitar uma forma eclética, interdisciplinar e imaginativa⁸.

⁸ GADDIS, John Lewis. History, Science, and the Study of International Relations, *in*: N. Woods (org.), *Explaining International Relations Since 1945*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 45.

1. A REFORMA DAS NAÇÕES UNIDAS

Fifty years old, the United Nations finds itself at a critical juncture, which should be honestly confronted by the member states who are its proprietors and who endowed it with its presents features. Two paths lie before the world community. Countries should decide either to reduce their demands on the United Nations, thus giving it a decent chance of carrying out reduced policies with its existing resources, or they should recognize the necessity of improving its capacities and grant it greater resources, functions, and coordinating powers. Avoiding a decision risks condemning not just the organization but the world to a deeply troubled future⁹

Este excerto, escrito a duas mãos, pelo Professor de História Paul Kennedy e pelo Professor de Ciência Política Bruce Russett, ambos da *Yale University*, chama atenção em três pontos. Em primeiro lugar um esforço que deve ser reconhecido, o de unir duas das mais importantes áreas de conhecimento nas relações internacionais que não raro insistem em manterem-se distantes aos pesquisadores. Segundo, ilustra que o tema da reforma das Nações Unidas, começa a ser debatido com maior intensidade, já na primeira metade da década de 1990. Terceiro, ressalta a reestruturação da ordem internacional após o final da Guerra Fria e as possibilidades que a desacreditada Organização das Nações Unidas (ONU) encontraria pela frente: reduzir sua esfera de atuação ou enfrentar uma reforma substancial que adapte o organismo aos novos desafios que o século XXI apresentará.

Boutros Boutros-Ghali assume o cargo de Secretário Geral das Nações Unidas em momento de agitação do ordenamento internacional. Novas vozes e interesses ao sul surgem e modificam a estrutura dos mecanismos de decisão. Para a reforma, exerceu função de indicar os caminhos que o organismo deveria trilhar. O desenvolvimento econômico e social seria a chave para tratar as questões de conflitos, graves epidemias, desrespeito aos direitos humanos, educação e extrema pobreza. Kofi Annan atuou como um “*manager*” ao prosseguir com as ambições de seu antecessor e propor uma reforma mais específica de modo a gerar maior eficiência de seu quadro funcional, adequar a estrutura operacional aos modelos bem sucedidos de gestão, na racionalização do orçamento e a repensar os conselhos, fundos e programas do organismo.

⁹ KENNEDY, Paul; RUSSET, Bruce. Reforming the United Nations. *Foreign Affairs*, New York, n. 5, v. 74, September/October 1995. p. 57

1.1. Rumo ao século XXI

Como lembra Eiiti Sato¹⁰, as Nações Unidas, assim como as mais diversas organizações internacionais, são organismos vivos que sofrem transformação no decorrer dos anos, sobretudo, em virtude das mudanças sociais e políticas gestadas no sistema internacional¹¹. Definir aqui um início, meio ou fim é tarefa difícil e de certa forma, um tanto imprudente¹². Mesmo assim, podemos perceber os primeiros anos da década de 1990 como um ponto de inflexão na história da ONU, já que neste período revelam-se processos complexos de continuidades e rupturas que atuam de forma sinérgica a caracterizar as mudanças do ordenamento internacional. Da lógica bipolar da Guerra Fria para um ambiente ainda incerto, onde atores, interesses e pólos de poder multiplicam-se e desafiam os que nele procuram compreensão para nossos dias.

Em 1945, na cidade de São Francisco, a Carta das Nações Unidas foi assinada por 51 Estados. Estes assumiram a responsabilidade de “*to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought sorrow to mankind...*”¹³, assim como buscaram estabelecer uma nova ordem internacional pós-guerra em que os princípios de prosperidade dos países, segurança coletiva, promoção mundial dos direitos humanos, alívio da pobreza e do desemprego, para citar alguns, seriam o norte a guiar a instituição em seus trabalhos.

Hoje os 192 Estados-membros das Nações Unidas representam quase o quádruplo de países em relação aos fundadores e refletem um ambiente extremamente diverso daquele encontrado logo após as sucessivas Guerras Mundiais, em que o crescimento demográfico, a revolução tecnológica de produção, os padrões de consumo e as pressões sobre o meio ambiente são apenas alguns exemplos de uma série de elementos que caracterizam o período atual.

¹⁰ SATO, Eiiti. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, n. 2, 2003, p.170.

¹¹ O termo Sistema Internacional foi cunhado na visão clássica dos teóricos em relações internacionais para representar a rede de pressões e interesses que levam os Estados a considerarem outros Estados em seus cálculos e desígnios. Já o desenvolvimento dos debates acerca do conceito proporcionou a elaboração da idéia de Sociedade Internacional ou Sociedade de Estados, que vincula o sistema internacional ao conjunto de regras comuns, instituições, padrões de conduta e valores que são compartilhados e acordados pelos Estados.

¹² Salienta João Augusto Costa Vargas em sua dissertação de mestrado defendida em 2008 no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

¹³ Preâmbulo da Carta das Nações Unidas.

Dessa forma, estes mesmos Estados assumem o compromisso de revitalizar uma estrutura operacional que pouco se alterou ao longo de mais de meio século de trabalho para enfim, resgatar a confiança e legitimidade das Nações Unidas, duramente criticada e abalada no decorrer deste último decênio.

Para Charles Kegley Jr.¹⁴ o final da Guerra Fria é um momento de impacto sobre a produção do conhecimento em relações internacionais que estimula a revisão sobre teorias ortodoxas e revigora a própria agenda de pesquisas. Na sua concepção, momentos de crise no sistema internacional estabelecem fatores que geralmente propiciam a revisão de paradigmas no campo das relações internacionais, sendo este movimento de releituras é marcado historicamente pela visão idealista.

it is this: as the coldwar has ended, the emergent conditions in this 'defining moment'(Serfart, 1992) transcend the realpolitik that has dominated discussion of international affairs for the past five decades and invite a reconstructed paradigm, perhaps one inspired by the idealist ideas associated with the wilsonian vision. The question I examine, in short, is whether the early 1990`s is a 'neoidealist' moment¹⁵.

Os assuntos que compõem a agenda do Pós-Guerra Fria representam elementos que já haviam sido abordados anteriormente por Woodrow Wilson, e por isso, Kegley o considera um visionário: a marcha da democracia, os fundamentos econômicos que, na política mundial, passaram a exercer maior influência, o fortalecimento do direito internacional, o controle de armas dentro de um ambiente de segurança coletiva, as mudanças nos interesses dos estados e os direitos humanos estavam presentes em suas propostas para construção da Liga das Nações.

Chesterman¹⁶ também observa este fenômeno ao salientar que os esforços para criar e transformar instituições internacionais voltadas para a segurança e a paz tende a surgirem logo após tempos de crise. Como é o caso da Liga das Nações após a Primeira Guerra Mundial e a conseqüente criação das Nações Unidas após a Segunda Guerra Mundial. Entretanto, o autor lembra que as Nações Unidas sempre estiveram permeadas por crise de expectativas. O final da Guerra Fria gerou a esperança de que haveria, a partir daquele momento, maior oportunidade para o Organismo atuar como guardião da paz e segurança mundial. Por um lado, o Conselho de Segurança de certo modo seria mais imparcial, já que o mecanismo de

¹⁴ KEGLEY JR., Charles. *The neoidealist moment in international relations? Realist myths and the new international realities. International Studies Quartely*, vol 37, n° 2, 1993.

¹⁵ *Ibidem*, p. 131.

¹⁶ CHESTERMAN, Simon. Reform: managing peace and security in the 21st century. In: DRAKULICH, Angela. (Org.) *A global Agenda. Issues before the 60th general assembly of the United Nations*. Publish by United Nations Association of the USA, New York, 2005.

veto não atuaria de acordo com a lógica do conflito bipolar. Por outro, o então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali apresentava planos audaciosos em sua Agenda para Paz. Assim, afirma Chesterman:

The rhetoric was euphoric, utopian and short-lived. International security issues continued to be resolved by reference to “great power” interests and development remained an area where words were more plentiful than resources. Rhetoric did have some impact, however. The language of human rights and the rule of law became more accepted through this period, as did the principle of greater international engagement in areas previously considered to lie solely within the domestic jurisdiction of member states. Whether such principles should be supported by action remained a bone of contention¹⁷

Fonseca e Belli¹⁸ identificam esta crise de legitimidade das Nações Unidas e versam sobre os novos desafios que o organismo enfrentaria na passagem do milênio. Lembram da euforia que tomou conta das Nações Unidas com o fim da Guerra Fria e o otimismo frustrado quando o término da bipolaridade ideológica não representou o fim de muitos aspectos que caracterizavam o sistema internacional e guiavam as ações dos Estados, tais como os desentendimentos, a busca de vantagens e de poder por meio de recursos materiais ou simbólicos. A lógica e a variedade de coalizões passaram a não ter um padrão definido, estabelecendo um ambiente com predominância da multiplicidade de interesses. Um dos grandes desafios para as Nações Unidas neste novo século é justamente saber articular-se num ambiente em que se constroem ideais universais que são aceitos em sentido retórico, mas que na prática, segundo os autores, encontram dificuldades de serem aplicados, como é o caso dos direitos humanos.

A primeira vista, pode parecer pretensioso falar de ‘novos desafios’ das Nações Unidas, quando os ‘velhos’ desafios – de assegurar paz e segurança, promover o desenvolvimento e de garantir os direitos humanos e liberdades fundamentais – continuam na ordem do dia¹⁹.

Mas a vontade de reformar e a obviedade do engessamento da ONU não são suficientes para que as mudanças ocorram. Nesta transformação é necessário conciliar posições que refletem interesses difusos e que não raro estabelecem pontos de conflito na definição de agenda e de ações por parte da ONU.

¹⁷ CHESTERMAN, Simon. *op. cit.*, p.1

¹⁸ Gelson Fonseca Jr. é Embaixador e representante permanente do Brasil nas Nações Unidas. Benoni Belli é diplomata e estava lotado na Missão do Brasil nas Nações Unidas em 2001. FONSECA Jr., Gelson; BELLI, Benoni. Novos desafios das nações unidas: prevenção de conflitos e agenda social. *In: Política Externa*, vol. 10, nº 1, jun/jul/ago, Paz e Terra, São Paulo, SP, 2001, p.58.

¹⁹ FONSECA Jr., Gelson; BELLI, Benoni. *Op. cit.* p.58.

The media in Europe and North America sees the United Nations as mainly taken up with peacekeeping and security issues in places like Bosnia. To finance ministers in Latin America or Southeast Asia, the United Nations is a complex, multiheaded creature whose World Bank and International Monetary Found offer (often contradictory) advice on economic development along with carrot-and-stick incentives (...) To international lawyers and human rights advocates, it is an array of legal instruments and offices that advance the Universal Declaration of Human Rights and subsequent protocols and agreements²⁰.

As percepções dos atores sobre o sistema internacional, como lembra Saraiva²¹, são múltiplas, assim como são múltiplos os interesses que, de certa forma, refletem a erupção de egoísmos nacionais e contribuem para a erosão do multilateralismo. Pensar a Reforma das Nações Unidas, sustentada sobre a ausência desse diálogo entre os Estados membros, resulta uma análise pessimista em relação aos avanços que poderiam ser alcançados com todo este movimento de reforma. Este contexto de diversidade de atores e interesses é salientado por Lindgren Alves²² quando apresenta a importância econômica que os “Tigres Asiáticos” assumiam (mesmo sob regimes autoritários) e como este fator gerou novo ímpeto à noção anti-universalista presente principalmente em temas como direitos humanos e democracia. Percebia-se a exacerbação de microregionalismos relativos aos Estados como no caso da dissolução soviética, da Iugoslávia e Tchecoslováquia, assim como o ressurgimento de partidos ultranacionalistas no Ocidente, apresentando expressões fortes de xenofobia e racismo.

O ambiente não era dos melhores e as Nações Unidas teriam que buscar fórmulas de filtrar estas variadas percepções que eclodiram no início dos anos de 1990.

1.2. Prevenir é melhor que remediar

Entre as palavras de ordem do dia das Nações Unidas, “prevenção” é uma constante. A grande aposta da ONU para contribuir como ator relevante no reordenamento internacional foi e ainda é exatamente a utilização da prevenção como principal ferramenta diante dos novos desafios do período Pós-Guerra Fria. Dessa forma, atuar sobre as causas profundas dos

²⁰ KENNEDY, Paul; RUSSET, Bruce. *Op. cit.* p. 58-59

²¹ SARAIVA, José F. S. *In: OLIVEIRA, Henrique A. de; LESSA, Antônio C. (Org.) Op. cit.*, p.69

²² ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. IBRI, Brasília, 2001, p.86-87.

problemas internacionais torna-se o caminho que poderá levar as Nações Unidas novamente a uma posição de credibilidade e legitimidade perante seus membros.

O ex-Secretário Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali com suas, Agenda para a Paz e Agenda para o Desenvolvimento, exploradas mais adiante neste capítulo, atribui importância central, no que refere à noção de causas profundas, para a atuação das Nações Unidas frente aos problemas da arena internacional. A idéia de conflitos como consequência do atraso tecnológico, da fome, de doenças, de ausência de regimes políticos justos, desrespeito aos direitos humanos, adquire força. Estes fatores geram desestabilização social, reduzem a capacidade produtiva da população e deixam os países — por extensão o próprio sistema internacional — vulneráveis a catástrofes humanas. A pobreza, neste sentido, tem sido apontada como uma das causas estruturais, junto à desigualdade e a má redistribuição dos benefícios gerados pela economia, que contribuem de forma intensa para a eclosão de conflitos sociais. Aliado a este fato, cresce a percepção da pouca atuação dos países mais desenvolvidos para mitigar estes problemas. Na visão de Boutros-Ghali, o desenvolvimento da idéia de “responsabilidade compartilhada” seria o grande avanço na percepção da realidade que as Nações Unidas poderiam desenvolver. O também ex-Secretário Geral, Kofi Annan, atuou por meio desta noção e avançou na reforma da ONU de forma mais substancial em seus dois mandatos, apresentando uma série de documentos que são analisados aqui.

Ao retomar o processo de evolução das Nações Unidas no Pós-Guerra Fria, como lembra Kennedy e Russet²³, as operações de *peacekeeping* que ocorreram ao longo da década de 1990 além de elevar o número de pessoal em campo e, paralelamente, aumentar do custo destas operações, fizeram com que as expectativas dos países em relação ao trabalho da ONU excedessem sua própria capacidade de ação. O resultado foi o aumento da percepção de descrença em relação ao papel que o organismo poderia assumir diante de tais conflitos sendo o caso da Guerra Civil de Ruanda o exemplo claro deste fenômeno. Importante ressaltar que, de acordo com dados da própria ONU, cerca de cinquenta por cento dos conflitos solucionados por meio dos acordos de paz voltaram a eclodir em prazo de cinco anos²⁴.

Em seguida, na Figura 1, é possível perceber a quantidade destoante de operações de *peacekeeping* iniciadas na década de 1990.

²³ KENNEDY, Paul; RUSSET, Bruce. *Op. cit.* p. 61

²⁴ ANNAN, Kofi. “In larger freedom”: Decision time at the UN. *Foreign Affairs*, vol. 84, n° 3, May/June 2005.

1940	1950	1960	1970
UNTSO – Israel/ Árabes	UNEF I – Egito (Suez)	ONUC – Congo	UNEF II – Egito/ Síria/ Israel
UNMOGIP – Índia/ Paquistão	UNOGIL – Líbano	UNSF – Indonésia/Holanda	UNDOF – Israel/ Síria
		UNYOM – Yemem	UNIFIL – Líbano
		UNFICYP – Chipre	
		UNIPOM – Índia/Paquistão	
		DOMREP – Rep. Dominicana	
1980	1990		2000
UNGOMAP – Afeganistão/Paquistão	UNIKOM – Iraque/ Kwait	UNCRO – Croácia	UNMEE – Etiópia/ Eritréa
UNIIMOG – Irã/ Iraque	UNAVEM II – Angola	UNPREDEP – Macedônia	UNMISSET – Timor Leste
UNAVEM I – Angola	ONUSAL – El Salvador	UNMIBH – Bósnia e Herzegovina	UNMIT – Timor Leste
UNTAG – Namíbia	MINURSO – Saara Ocidental/Marrocos	UNTAES – Croácia	UNMIS – Sudão
ONUSCA – Nicarágua	UNAMIC – Camboja	UNMOP – Croácia	ONUB – Burundi
	UNPROFOR – Croácia/ Bósnia e Herzegovina	UNSMIH – Haiti	MINUSTAH – Haiti
	UNTAC – Camboja	MINUGUA – Guatemala	UNOC – Costa do Marfim
	UNOSOM I – Somália	MONUA – Angola	UNMIL – Libéria
	ONUMOZ – Moçambique	UNTMIH – Haiti	
	UNOSOM II – Somália	MIPONUH – Haiti	
	UNOMUR – Uganda/ Ruanda	UN CIVILIAN POLICE SUPPORT GROUP – Croácia	
	UNOMIG – Geórgia	MINURCA – República Centro-Africana	
	UNOMIL – Libéria	UNOMSIL – Serra Leoa	
	UNMIH – Haiti	UNMIK – Iugoslávia/Kosovo	
	UNAMIR – Ruanda	UNAMSIL – Serra Leoa	
	UNASOG – Líbia/Chade	UNTAET – Timor Leste	
	UNMOT – Tadjiquistão	MONUC – República Democrática do Congo	
	UNAVEM III – Angola		

Figura 1 – Lista de operações de *peacekeeping* realizadas ao longo da história da ONU

Fonte: United Nations Peacekeeping Operations Timeline²⁵

²⁵ Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/timeline/pages/timeline.html>>. Acessado em 20/07/2008.

Dawisson Belem Lopes²⁶ ressalta que uma das conseqüências do espantoso aumento da demanda por operações de manutenção de paz, a partir de 1990, foi a criação de um departamento — *United Nations Peacebuilding Commission* — responsável pelo gerenciamento destas incursões. O documento A/59/2005/Add.2 esclarece a proposta para criação desta Comissão e ressalta a necessidade de acordos de paz mais eficazes com aplicabilidade real no caso concreto e sustentáveis, por meio de estratégias que incluam aspectos sociais, políticos e econômicos em suas ações. Assim, elenca algumas funções²⁷:

1. In the immediate aftermath of war, provide necessary information to the Security Council and focus attention on development and institution-building efforts necessary for recovery;
2. Help to ensure predictable financing for early recovery activities, in part by providing an overview of assessed, voluntary and standing funding mechanisms;
3. Periodically review progress towards medium-term recovery goals;
4. Ensure sustained financing of recovery and development activities and extend the period of political attention to post-conflict recovery;
5. Prevention;
6. Develop best practice on cross-cutting peacebuilding issues;
7. Improve the coordination of the United Nations funds, programmes and agencies.

O autor salienta que dois eventos específicos — a intervenção da OTAN em Kosovo (1999) e, de forma especial, a invasão militar do Iraque (2002-2003) — serviram para evidenciar aspectos como a falta de entendimentos e apoio aos diplomatas americanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas, expondo ainda mais as fissuras na legitimidade do Conselho de Segurança. Lembra que em ambos os casos houve grande manifestação da opinião pública internacional, com proporcional cobertura pelos meios de imprensa. Em 2003 o então Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan convocou o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança²⁸, no intuito de rever o sistema de segurança coletiva e propor reformas. O grande desafio apresentado por este documento seria criar uma conexão entre segurança e desenvolvimento.

²⁶ LOPES, Dawisson Belém. A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 50 volume 1, 2007. p. 46.

²⁷ A/59/2005/Add.2. Disponível em: < <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PBC%20A592005ADD2.pdf>>, acessado em 10/10/2008.

²⁸ Este Painel foi composto por 16 personalidades da área de política internacional. Dentre elas, o brasileiro João Clemente Baena Soares, Embaixador e ex-Secretário-Geral da OEA.

In place of “hard” and “soft” threats, in early meeting the panel turned its attention to six “baskets” of threats: 1) intrastate violence; 2) interstate rivalry and war, including genocide; 3) economic and social issues, including poverty and infectious diseases; 4) weapons of mass destruction; 5) terrorism; and 6) organized crime. A point of ongoing discussion for the panel was whether these threats should be prioritized, and how the “soft” threats figured into discussions of peace and security²⁹.

Neste contexto, ganha fôlego a pressão por mudanças no Conselho de Segurança³⁰. João Vargas³¹ argumenta que para muitos países, inclusive o Brasil, o Conselho de Segurança já nasce com necessidades de reforma ou pelo menos a contragosto daqueles Estados que, na qualidade de membros fundadores das Nações Unidas, possuíam a pretensão de participarem como membros permanentes.

Estabelecido em 1945 – composto pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos, França, Reino Unido, Rússia e China e mais seis países eleitos pela Assembléia Geral), sua estrutura foi alterada apenas em 1963, quando o Conselho foi ampliado para quinze membros por meio da inclusão de mais quatro membros não-permanentes. Este formato permanece até hoje.

Em 2004, o Brasil uniu-se ao Japão, Alemanha e Índia, formando o grupo reconhecido por Grupo dos Quatro (G4) com a finalidade de desenvolver, de forma conjunta, propostas para aumentar a representatividade do Conselho tornando-o mais democrático. O G4 propõe a expansão do Conselho de Segurança de quinze para 25 membros, com a inclusão de seis novos membros permanentes (dois africanos, dois asiáticos, um para a América Latina e Caribe e outro para Europa Ocidental e outros) e quatro não-permanentes (um para a África, um para a Ásia, um para a América Latina e Caribe e um para a Europa Oriental). O diálogo mantido com países africanos demonstra que a inclusão de mais um assento não-permanente, utilizado de forma alternada por países em desenvolvimento, possibilitaria o consenso desejado.

Belli e Fonseca³² atentam para a continuidade dos conflitos armados como uma realidade constante no sistema internacional contemporâneo, no entanto, ressaltam sua

²⁹ CHESTERMAN, Simon. *Op. Cit.* p.6

³⁰ Neste caso, o objetivo dos Estados em participar do Conselho de Segurança das Nações Unidas decorre da percepção de que podem influenciar o estabelecimento da ordem internacional por meio dele. Assim, fazer parte deste órgão é uma forma de buscar, como parte do cálculo estratégico dos Estados, maior protagonismo na construção do sistema internacional contemporâneo.

³¹ VARGAS, João Augusto Costa. *Campanha permanente: a construção do substrato normativo da busca do Brasil por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Dissertação de mestrado, IREL, Brasília, 2008.

³² FONSECA Jr., Gelson; BELLI, Benoni. *Op. cit.*, p. 60.

natureza distinta. Para os autores, a lógica bipolar atuava de forma a impedir que houvesse qualquer esforço de consentimento que visasse prevenir conflitos. A razão única era aumentar, em cada esfera ideológica, suas áreas de influência. Após o término do conflito bipolar, o desafio é justamente atuar de forma consistente sobre as forças profundas ou causas estruturais dos conflitos a fim de estabelecer um ambiente de prevenção e não mais de intervenções posteriores. Era forte a percepção de que a estrutura da Guerra Fria possuía grande responsabilidade na criação de obstáculos que atravancavam o desenvolvimento pleno de um ambiente internacional cooperativo. Dessa forma, a década de 1990 iniciou-se com o grande entusiasmo de que esses obstáculos seriam removidos.

Nesse sentido, o maior problema para a ONU seria ter sempre focado suas ações para solução de conflitos já existentes, muito mais do que no cultivo de instrumentos que fossem capazes de detectar e inibir a violência em seu nascedouro. Ressaltam que, invariavelmente, a ação pela mobilização internacional torna-se mais “fácil” quando grandes catástrofes - sejam naturais ou humanas - atingem as manchetes dos meios de comunicação gerando a comoção internacional, mobilização e cobrança por atitudes para resolução destes problemas.

Conflict, and its prevention or resolution, are multidimensional and multi-level in their causal structure, incorporating structural, cultural, and institutional dimensions, as well as societal, elite, and international levels. An adequate explanation of conflict (or its resolution) must account for this multidimensionality as expressed in each particular context. Single-factor theories are misleading explanations for conflict escalation and unreliable guides for preventive policy³³.

No entanto, esta noção de prevenção almejada pelas Nações Unidas difere-se daquela empregada pelos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro de 2001 por meio da guerra preventiva. A ação norte-americana neste caso foi duramente criticada pela mídia internacional e não recebeu respaldo no Conselho de Segurança, com exceção feita a Grã-Bretanha, aliada quase incondicional dos Estados Unidos. Embora a discussão sobre guerra preventiva e terrorismo seja demasiado complexa e fuja ao limite desta dissertação, seu impacto no sistema internacional e suas conseqüências para a crise de legitimidade do Conselho de Segurança são de extrema importância e não devem passar despercebidos nesta análise. A atitude de retaliação aos Talibãs, quase unilateral por parte dos Estados Unidos, corrobora o argumento desenvolvido por Saraiva³⁴ em relação a crise do multilateralismo e a

³³ LEARTHEMAN, Janie *et al.* Breaking cycles of violence: conflict prevention in intrastate crises. West Hartford: Kumarian Press, 1999, p. 182. *Apud.* FONSECA Jr., Gelson; BELLI, Benoni. *Op. cit.* 61.

³⁴ SARAIVA, José F. S. *In:* OLIVEIRA, Henrique A. de; LESSA, Antônio C. (Org.) *Op. cit.*, p.69.

transparência de egoísmos nacionais ao negar uma ação concertada, reforçando a necessidade de mudanças no sistema de segurança coletiva.

O Chanceler brasileiro Celso Amorim também compartilha desta opinião. Assim, três pilares são vistos como a base das discussões sobre o papel das Nações Unidas para o século XXI: segurança coletiva, o desenvolvimento das nações e os direitos humanos. Em artigo publicado por razão dos sessenta anos das Nações Unidas nos diz que:

Ao contrário da primeira Guerra do Golfo (1991), a intervenção do início de 2003 não foi avalizada pelo Conselho de Segurança. A incapacidade do Conselho de manifestar-se e sua marginalização do processo de tomada das decisões que conduziram à ação militar contra o Iraque tornaram mais nítida a percepção de um desequilíbrio entre a estrutura do Conselho e as funções que deve desempenhar, expondo assim suas limitações em responder aos desafios do mundo atual³⁵.

Amorim ressalta que a cooperação entre os Estados-membros das Nações Unidas — numa realidade de crescente interdependência entre os atores — é a base para o princípio de segurança coletiva, criado ainda no tempo da Liga das Nações. Ressalta que o ex-Secretário-Geral Kofi Annan defende um conceito mais amplo de ameaças à paz onde o terrorismo, armas nucleares, químicas e biológicas, fome, crime organizado e doenças infectocontagiosas, desigualdades sociais entre vários outros fatores, estão diretamente ligados à erupção de conflitos. Assim, tanto Chanceler brasileiro quando Annan, advogam a favor da promoção de uma cultura de prevenção que possibilite a manutenção da paz e o desenvolvimento sustentável dos povos.

1.3.

O Papel dos Secretários-Gerais e a evolução da reforma

Muitos analistas que se debruçam sobre o tema da reforma das Nações Unidas, não raro, excluem de seus recortes o papel exercido por Boutros Boutros-Ghali, quando ainda Secretário-Geral da ONU. Embora ele tenha sido o único Secretário a não conseguir reeleição para o seu mandato, exercendo 5 anos a frente do organismo, sua contribuição para o debate é de grande relevância. Até mesmo na própria documentação ou em *sites* das Nações Unidas que se referem à reforma, a presença de Boutros-Ghali é quase imperceptível.

³⁵ AMORIM, Celso. A ONU aos 60. *Política Externa*, Paz e Terra, vol. 14, n° 2, Set/Out/Nov, São Paulo, 2005. p. 18.

Boutros Boutro-Ghali

Nasceu na cidade do Cairo, Egito, em 14 de novembro de 1922. Filho de uma influente família cristã, estudou Direito na Universidade do Cairo e posteriormente obteve títulos pela Universidade de Paris em Ciência Política, Economia e Direito Público. Suas experiências na área acadêmica de maior relevância devem-se a sua atuação como membro do *Institute of International Law*, *International Institute of Human Rights*, *the African Society of Political Studies* e na França da *Académie des sciences morales et politique*. Também foi pesquisador da Fundação Fulbright na *Columbia University* (1954-1955); Diretor do *Centre of Research of The Hague Academy of International Law* (1963-1964); e Professor Visitante na *Faculty of Law*, da Universidade de Paris (1967-1968). Realizou palestras sobre direito internacional e relações internacionais por todos continentes. É membro associado e Presidente de vários centros de estudo e pesquisas pelo mundo.

Em 1977 tornou-se Secretário de Estado no Ministério das Relações Exteriores. Deve ser ressaltado que lhe foi creditado relevante atuação para a conclusão dos Acordos de *Camp David* em 1979. Foi nomeado Vice-Primeiro-Ministro em 1991 e no dia 1º de janeiro de 1992 tornou-se o primeiro político do continente africano a exercer o cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas. Terminou seu mandato pelas Nações Unidas em 31 de dezembro de 1996.

Possui uma vasta lista de prêmios e títulos, entre eles: Doutorado *honoris causa* em Direito pelo *Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*, Moscou, 1992; Doutorado *honoris causa* pelo *l'Institut d'études politiques de Paris*, 1993; Doutorado *honoris causa* pela *Catholic University of Louvain*, Bélgica, 1993; foi contemplado com o prêmio "Homem da Paz", pela *Italian-based Together for Peace Foundation*, 1993; o Grau de Doutor Honorário pela *University of Laval*, Canadá, 1993; Grau de Doutor Honorário pela *School of Foreign Service* da *Georgetown University*, Washington, 1994; Doutor Honorário pela Universidade de Koryo, República da Coreia, 1996.³⁶

Para este estudo é de grande relevância a análise de dois documentos elaborados por Boutros-Ghali que estão inseridos no contexto da reforma. A Agenda para a Paz e a Agenda para o Desenvolvimento.

O primeiro documento, *An Agenda for Peace - Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* (A/47/277)³⁷, foi apresentado em 17 de junho de 1992 ao Conselho de Segurança. É composto por dez tópicos, subdivididos, que abordam de forma geral e com

³⁶ Disponível em <<http://www.un.org/sg/ghali.shtml>>. Acessado em: 26/06/2008.

³⁷ Disponível em <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acessado em: 30/06/2008.

caráter propositivo, temas que são relevantes para atuação das Nações Unidas em seu contexto. Todavia, vale ressaltar que o mandato de Boutros-Ghali foi exercido concomitante a um período de dramático aumento de vários conflitos regionais – Iugoslávia, Camboja, Ruanda, Haiti e a Guerra do Golfo – sem que a ONU estivesse preparada de forma adequada para evitá-los ou solucioná-los. Mas não apenas por seu contexto temporal, o relatório localiza-se num período de grande questionamento em relação à ordem internacional do Pós-Guerra Fria e, por conseqüência, o papel que as Nações Unidas deveriam desempenhar para a construção de um novo ambiente internacional.

The United Nations is a gathering of sovereign States and what it can do depends on the common ground that they create between them. The adversarial decades of the cold war made the original promise of the Organization impossible to fulfil. The January 1992 Summit therefore represented an unprecedented recommitment, at the highest political level, to the Purposes and Principles of the Charter. In these past months a conviction has grown, among nations large and small, that an opportunity has been regained to achieve the great objectives of the Charter of United Nations capable of maintaining international peace and security, of securing justice and human rights and of promoting, in the words of the Charter, "social progress and better standards of life in larger freedom". This opportunity must not be squandered. The Organization must never again be crippled as it was in the era that has now passed.³⁸

Aqui podemos perceber de forma clara o espírito otimista pelas possibilidades de mudanças que surgiu no início dos anos 1990 e revelou-se posteriormente para muitos autores como de grande utopia.

Logo em seguida o texto faz referência ao que ficou conhecido como “A década das conferências”, onde Boutros-Ghali salienta as conferências mundiais que se realizariam nos anos seguintes: a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente realizada no Rio de Janeiro, (ECO 92) que havia ocorrido dias antes; a conferência sobre Direitos Humanos em 1993; População e Desenvolvimento em 1994; sobre as Mulheres e desenvolvimento social em 1995; e sobre os Assentamentos Humanos em Istambul, 1996. Lindgren Alves³⁹ reconhece vários elementos que uniram estas conferências ao longo da década, no entanto, ressalta que duas principais idéias — o conceito de desenvolvimento sustentável, que fora apresentado em 1992 no Rio de Janeiro (ECO-92) e a preocupação com os direitos humanos — serviram como substrato ao desenvolvimento dos demais temas. Estes surgiram como megatemas na

³⁸ BOUTROS-GHALI, Boutros. Relatório *An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* (A/47/277), 17/Jun/1992, §§2 e 3.

³⁹ ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, 2001, p.35

segunda metade do século XX com alcance global. Salienta ainda que a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena-1993) forneceu natureza antropocêntrica e gerou elo entre os maiores eventos de diplomacia multilateral na década de 1990.

O documento ainda ressalta que a cooperação e a vontade de trabalho conjunto por parte dos membros das Nações Unidas é um esforço que deve ser reconhecido. No entanto, de forma bastante lúcida e realista, indica as dificuldades que se apresentam para o sistema internacional.

At the same time, however, fierce new assertions of nationalism and sovereignty spring up, and the cohesion of States is threatened by brutal ethnic, religious, social, cultural or linguistic strife. Social peace is challenged on the one hand by new assertions of discrimination and exclusion and, on the other, by acts of terrorism seeking to undermine evolution and change through democratic means.⁴⁰

A noção de arquipélago de sociedades internacionais apresentada por Saraiva⁴¹ corrobora com a percepção de Boutros-Ghali acerca do ambiente de desafios e ameaças que permeiam todo o movimento de reforma das Nações Unidas. O ex-Secretário-Geral ainda lembra que os progressos conseguidos nas últimas décadas do século XX também trazem em seu bojo novos riscos a estabilidade do sistema e fornece nova dimensão a idéia de insegurança. Danos ao meio ambiente, desvalorização cada vez mais acentuada do núcleo familiar e da vida em comunidade, drogas, disparidade entre ricos e pobres, crescimento populacional sem controle, barreiras ao comércio internacional, etc. Neste documento a idéia de prevenção começa a ganhar mais fôlego. Boutros-Ghali conceitua o que acredita serem ferramentas eficazes para a reestruturação da ordem internacional de forma que possa suplantar as mais diversas crises em curso.

Preventive diplomacy is action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur.⁴²

Boutros-Ghali nos mostra que o mais eficiente emprego da diplomacia é facilitar a resolução de tensões antes que estas se transformem em conflitos generalizados. No caso de conflitos já em franco avanço, trabalhar para sua contenção e resolução mais rápida possível. Este papel, salienta, pode ser exercido pela própria figura do Secretário-Geral, por

⁴⁰ *Ibidem*, §15.

⁴¹ SARAIVA, José F. S. In: OLIVEIRA, Henrique A. de; LESSA, Antônio C. (Org.) *Op. cit.*, p.83.

⁴² BOUTROS-GHALI, Boutros. *Ibidem*, § 20.

funcionários experientes, por agências especializadas da ONU, pelo Conselho de Segurança, pela Assembléia Geral e por Organizações Regionais em cooperação com as Nações Unidas.

No entanto, a grande repercussão gerada por meio deste documento refere-se a duas proposições específicas apresentadas. Na primeira, Boutros-Ghali observa a dificuldade de mobilização para forças de paz *ad hoc* e propõe a estruturação de uma força militar permanente que possa atender com maior agilidade e eficiência as demandas do organismo nos casos de eclosão de conflitos.

I recommend that the Security Council initiate negotiations in accordance with Article 43, supported by the Military Staff Committee, which may be augmented if necessary by others in accordance with Article 47, paragraph 2, of the Charter. It is my view that the role of the Military Staff Committee should be seen in the context of Chapter VII, and not that of the planning or conduct of peace-keeping operations.⁴³

A outra proposta refere-se à capacidade de gerar arrecadação de tributos, estruturar fundos e não mais depender apenas da contribuição orçamentária dos Estados-membros. Assim, as Nações Unidas poderiam atuar com maior independência financeira, o que iria agilizar processos e ações que necessitem de maior presteza, como é o caso de catástrofes naturais não previstas, epidemias, etc. Para isto, Boutros-Ghali apresenta algumas opções:

- 1) A primeira proposta aborda questão referente aos problemas gerados pelo orçamento do organismo decorrente das contribuições não realizadas e também da má aplicação das reservas de capitais. A solução apresentada seria cobrar juros sobre este montante não pago no período correto; criar um Fundo de Capital para Trabalho com montante de \$250 milhões de dólares iniciais até elevar o valor para o correspondente a 25% do orçamento regular anual; estabelecer um Fundo de Reserva para Operações de *Peacekeeping* no montante de \$50 milhões; e estabelecer autorização que possibilite o Secretário-Geral contratar empréstimos comerciais.
- 2) A segunda proposta, já implementada, foi a criação de um Fundo Rotativo para Assistência Humanitária em casos de emergência na ordem de \$50 milhões.
- 3) Por último, sugere a criação de um Fundo das Nações Unidas para Paz. Seus recursos seriam adquiridos a partir das contribuições voluntárias e previstas por governos, empresas e indivíduos com a meta de 1 bilhão de dólares. O resultado

⁴³ *Idem*, §44.

dos investimentos seria utilizado para o financiamento de custos iniciais de operações de *peace-keeping*, resolução de conflitos e atividades conexas.

Existia a intenção ainda de consultar a opinião pública sobre a criação de impostos sobre o registro de armas; sobre o tráfego aéreo internacional; e a possibilidade por parte das Nações Unidas de contrair empréstimos junto ao FMI e Banco Mundial com a finalidade de suprir operações de paz. Os resultados obtidos após a exposição destas propostas não foram animadores.

Em artigo publicado na *Foreign Affairs*⁴⁴, Jesse Helms (que em 1996 ainda exercia o cargo de Senador dos Estados Unidos e Chefe do Comitê sobre Relações Internacionais do Senado norte-americano), relata ter sido abordado por um repórter e questionado se era o momento certo para os Estados Unidos retirarem-se das Nações Unidas. Sua resposta foi que ainda não era uma decisão viável. *Its bureaucracy is proliferating, its costs are spiraling, and its mission is constantly expanding beyond its mandate – and beyond its capabilities*⁴⁵. Acusa as Nações Unidas de ser uma organização faminta e disfuncional, e que, além disso, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, nega-se a promover reformas no sentido de tornar mais eficiente e reduzido o corpo de funcionários. Para o autor, o Secretário-Geral além de discursar para um pseudo-fortalecimento da instituição, protege um corpo burocrático desnecessário. *He has pressed for the establishment of a standing U.N. army and the Power to collect direct U.N. taxes*⁴⁶. Também critica o aumento de operações de *peacekeeping* em sua gestão. Esta tentativa de maior autonomia ou soberania por parte das Nações Unidas fere os interesses dos Estados Unidos para o autor.

O artigo retrata muito bem os conflitos gerados no mandato de Boutros Boutros-Ghali e a antipatia conseguida por parte dos Estados Unidos em relação às políticas e caminhos tomados pelo Secretário-Geral. Estes fatos iriam gerar uma forte e decisiva oposição dos Estados Unidos no momento de sua reeleição.

Em outro ponto do artigo, pode se observar como Kofi Annan, apoiado pelos Estados Unidos, possuía perfil para atender as aspirações dos políticos estadunidenses. Seu currículo e trajetória, apresentados ainda neste capítulo, mostram exatamente o que os Estados Unidos buscavam em um candidato.

⁴⁴ HELMS, Jesse. Saving the U.N. A challenge to the next Secretary-General. *Foreign Affairs*, New York, n. 5, v.75, September/October, 1996.

⁴⁵ *Idem*, p.2

⁴⁶ *Idem*, p.2

The next secretary-general must help develop a bold plan to cut back the overgrown bureaucracy and limit its activities, then muster the political will and leadership to implement it⁴⁷.

O autor ainda comenta sobre a Agenda para Paz elaborada por Boutros-Ghali. Nela é possível perceber que a noção de soberania absoluta dos Estados é ultrapassada em prol do fortalecimento das Nações Unidas. O organismo deveria contar com uma força armada própria e também com poder para coletar as contribuições. Fatores estes contrários a posição norte-americana.

O segundo documento *An Agenda for Development*⁴⁸ foi apresentado à Assembléia Geral em 6 de maio de 1994. O conteúdo é propositivo, assim como a Agenda para a Paz. Sua estrutura é simples e aborda de forma mais detida duas questões relevantes: As dimensões do desenvolvimento e o papel das Nações Unidas para esta área. No primeiro momento podemos perceber uma leitura de grande lucidez por parte de Boutros-Ghali sobre o momento pelo qual passavam as Nações Unidas e o próprio sistema internacional. Seu objetivo em trabalhar com o tema do desenvolvimento e a importância deste para as Nações Unidas deve-se em virtude de considerá-lo um direito humano fundamental e a base mais segura para um ambiente de paz duradoura. No entanto, mostra que a busca pelo desenvolvimento e cooperação está em crise e salienta que o grande objetivo do relatório é trazer à tona, estimular e intensificar novamente o debate acerca do tema do desenvolvimento. Como ensina Lindgren Alves⁴⁹ o direito ao desenvolvimento, considerado um direito de terceira geração, foi estabelecido formalmente, mas sem consenso, em 1986 por meio da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, pela Assembléia Geral. Foi considerado um direito humano inalienável onde todos os indivíduos deveriam contribuir e desfrutar do desenvolvimento social, econômico, cultural e político.

The competition for influence during the cold war stimulated interest in development. The motives were not always altruistic, but countries seeking to develop could benefit from that interest. Today, the competition to bring development to the poorest countries has ended. Many donors have grown weary of the task. Many of the poor are dispirited. Development is in crisis.⁵⁰

⁴⁷ *Idem*, p.3

⁴⁸ BOUTROS-GHALI, Boutros. A/48/935 - *An Agenda for Development* 06/05/1994. Disponível em: <<http://www.undemocracy.com/A-48-935.pdf>>. Acessado em 30/08/2008.

⁴⁹ ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, 2001, p.113.

⁵⁰ *An Agenda for Development* (A/48/935), 6, May 1994, §5.

O autor aborda a questão sobre a interdependência entre as dimensões do desenvolvimento e manutenção da paz. Para que haja legitimidade e sucesso nas ações da ONU, o desenvolvimento econômico e social e as operações de construção e manutenção da paz devem ser tratados de forma simultânea. Outra questão fundamental que atua contra o desenvolvimento dos países é o gasto orçamentário destinado ao setor bélico. Nestas sociedades a produção voltada para os recursos militares sufocam investimentos para saúde, educação, habitação, etc.

Reduction of military expenditure is a vital link in the chain between development and peace. Although worldwide military expenditures continue to consume too large a share of productive resources and capacity, progress has been made in recent years.⁵¹

A preocupação com a devastação do meio-ambiente também é tema de grande relevância neste documento. Não utilizar os recursos naturais de forma sustentável compromete o desenvolvimento de longo prazo. A utilização incorreta da biodiversidade, dos recursos minerais e da água pode gerar perdas irreparáveis e áreas incapazes de sustentar atividades econômicas para as nações ainda em desenvolvimento. Já para as regiões e sociedades mais ricas, os impactos podem ser refletidos na alteração dos padrões de consumo.

Boutros-Ghali também adiciona a democracia como um fator fundamental para o desenvolvimento. No entanto, evidencia a dificuldade empírica em relacionar os dois fatores, a não ser, olhar para o longo prazo, onde existe a possibilidade de se afirmar que democracia e desenvolvimento terminam por se entrecruzarem. Esta afirmação é mais intuitiva, tendo em vista a dificuldade em estabelecer relação de causa e efeito entre estes dois processos.

In some countries, a certain level of development has been achieved and this has been followed at a later period by a trend towards democratization. In other countries, democratization has led the way to an economic revolution.⁵²

Lembra que a democracia também é um direito humano fundamental. O regime atua de modo a gerir divergências étnicas, religiosas, culturais e de interesses com a finalidade de inibir os conflitos que possam surgir. Dessa forma, um ambiente interno estável é pré-requisito para o desenvolvimento econômico e social.

⁵¹ *Ibidem*, §32

⁵² *Ibidem*, §96.

Outra esfera de relações que contribuem para o desenvolvimento são as realizadas em âmbito regional. O regionalismo neste sentido não se torna incompatível em relação a visões universalistas expressadas pelas Nações Unidas, pois a cooperação regional em áreas como energia, saúde, transportes, comunicação e recursos hídricos podem responder de forma satisfatória a promoção do desenvolvimento.

Boutros-Ghali busca por meio de seus relatórios demonstrar a complexidade do contexto no qual as Nações Unidas devem atuar. Um mundo de crescente interdependência entre os Estados onde a cooperação é ferramenta essencial para a manutenção de um ambiente mais seguro e próspero. O esforço pela paz, a sustentabilidade do meio ambiente, justiça, democracia e governança são os mecanismos pelos quais os países devem buscar o desenvolvimento. Dessa forma, as Nações Unidas exercem papel central de coordenação: por meio do reconhecimento dos atores envolvidos, na busca incessante do debate multilateral e na concretização de intenções na produção de tratados. Enfim, estimular o fortalecimento de uma cultura para a paz e para o desenvolvimento.

Kofi A. Annan

Nasceu em Kumasi, Gana, em 8 de abril de 1938 e tornou-se o sétimo Secretário-Geral das Nações Unidas em 1º de janeiro de 1997. Em 29 de junho de 2001 o Conselho de Segurança recomendou sua reeleição que, por aclamação na Assembléia Geral, foi nomeado para seu segundo mandato consecutivo em 1º de janeiro de 2002 com término em 31 de dezembro de 2006.

Sua formação acadêmica teve início na Universidade de Ciência e Tecnologia de Kumasi completando seus estudos em economia pelo *Macalester College*, Minnesota, Estados Unidos em 1961. Concluiu pós-graduação em ciências econômicas pelo *Institut universitaire des hautes études internationales* de Genebra. Em 1972 obteve o título de *Master of Science* em Gestão pelo *Massachusetts Institute of Technology*.

Ainda em 1962 ingressou nas Nações Unidas como oficial administrativo na Organização Mundial da Saúde em Genebra. Atuou em vários órgãos e programas das Nações Unidas ao longo de sua carreira com destaque para ações que buscavam resolução de conflitos no Kuwait, Bósnia e Herzegovina e ex-Iugoslávia, entre alguns. Foi o primeiro Secretário-Geral a ascender ao cargo por seus reconhecidos anos de bom trabalho nas Nações Unidas. Mas para esta dissertação, é seu papel como agente motivador da reforma do organismo que será explorado.

Não é equívoco dizer que a reforma das Nações Unidas ganhou maior visibilidade no período da gestão de Kofi Annan e neste sentido, a produção de relatórios, a promoção do debate e a instituição de foros e agências específicas para tratar o tema corroboram esta afirmação. Na seqüência serão analisados alguns documentos apresentados pelo ex-Secretário Geral com o objetivo de perceber a estrutura de suas propostas, a evolução dos esforços e se possível, detectar constantes no processo.

Vale ressaltar ainda que no plano de fundo, o objetivo será perceber a posição que os Direitos Humanos, mais especificamente os órgãos responsáveis pelo tema, adquiriram neste movimento de reforma no início do século XXI.

Renovação das Nações Unidas: Um Programa de Reforma

O primeiro relatório⁵³ foi apresentado a 51ª Assembléia Geral em 14 de julho de 1997. Este documento deve ser considerado como o mais geral de todos. Sua ampla abordagem pode ser atribuída à realização de uma reflexão universal em relação ao estado que se encontrava as Nações Unidas, seus objetivos constituintes e sua evolução ao longo das décadas.

O relatório propõe três tipos de medidas a serem tomadas em esferas distintas de competência. Em primeiro lugar, medidas relativas ao campo administrativo e que o Secretário-Geral possui autoridade para executá-las por iniciativa própria. Dizem respeito a organização e administração das secretarias, programas e fundos do organismo, revisando as estruturas a fim de conferir-lhes maior unidade de propósito, coerência e agilidade na resolução de suas tarefas. Existem aquelas medidas que são de competência dos Estados-membros e devem ser realizadas com o mais alto grau de cooperação com as Nações Unidas. Por fim, propostas de caráter fundamental que deverão ser adotadas em longo prazo. No texto, não está expresso qual a substância destas medidas, apenas refere-se que passarão pelo exame da Assembléia Geral.

De forma resumida, as principais recomendações e medidas a serem aplicadas:

- Estabelecimento de uma nova estrutura de direção e gestão;

⁵³ A/51/950. *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma*. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/82/IMG/N9718982.pdf?OpenElement>>. Acessado em 27/09/2008.

- Obter solidez financeira;
- Integração de doze entidades e dependências da Secretaria em cinco;
- Modificação dos princípios de gestão e aplicação de medidas que visem eficiência;
- Aplicação de reforma específica no que se refere a políticas e práticas de recursos humanos;
- Promoção do desenvolvimento sustentável;
- Capacitar a ONU para melhor realizar as operações de manutenção e da paz;
- Fortalecimento das ações para luta contra o terrorismo, as drogas e delinquência;
- Ampliação das atividades de direitos humanos
- Promover o desarmamento e a redução de armas de destruição em massa, além de buscar maior regulamentação internacional para produção e comercialização;
- Melhorar os mecanismos de respostas a crises humanitárias;
- Reorientar a estratégia de informação pública buscando maior *accountability*.

Estes são alguns dos tópicos abordados pelo relatório. Pontos que no começo de seu mandato como Secretário-Geral considerou de caráter prioritário para a fase inicial de reformas, com o intuito de reduzir ao máximo a diferença existente entre as aspirações e os resultados. Todavia, a ampla gama de funções que possuem as Nações Unidas faz com que, em diversas áreas, as expectativas geradas convertam-se em frustrações pelas limitações estruturais do organismo.

Por outro lado, a vontade de ampliar a participação da sociedade civil – representada por ONGs, associações civis, grupos de minorias – é algo que deve ser ressaltado de forma positiva neste documento.

La sociedad civil constituye una fuerza fundamental y cada vez más importante de la vida internacional. En los últimos años, las Naciones Unidas han comprobado que en gran parte de su trabajo, sobre todo a nivel de los países, ya sea en asuntos humanitarios, desarrollo económico y social, salud pública o promoción de los derechos humanos, tienen un importante papel las diversas y valiosas aportaciones de organizaciones y grupos no gubernamentales⁵⁴.

No campo dos direitos humanos o relatório demonstra que a ONU já apresenta preocupação em relação ao assunto de forma a vinculá-lo aos temas como promoção da paz, segurança, prosperidade econômica e equidade social. São estas áreas que devem, de forma integrada, melhorar a promoção dos direitos humanos.

⁵⁴ A/51/950. *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma*. § 59.

Los acontecimientos que se han producido en el presente decênio han puesto de relieve que los derechos humanos están implícitos en la promoción de la paz, la seguridad, la prosperidad económica y la equidad social. Los gobiernos reconocen cada vez más que el respeto de los derechos humanos, incluídos los derechos de la mujer, es una de las condiciones para que pueda haber estabilidad política y progreso socioeconômico⁵⁵.

Por fim deve ser ressaltada a necessidade de simplificar — em todos os órgãos do sistema ONU — os procedimentos e as normas. Esta quase obsessão de Kofi Annan pode ser ilustrada com a criação de uma ONU “eletrônica”. A medida tem por objetivo gerar maior transparência dos atos da instituição, facilitando o acesso aos documentos tanto por parte dos funcionários como pela sociedade. Um exemplo significativo foi a economia na utilização de papel com a implementação desta ONU “eletrônica” que possibilitou a redução de 30% nos gastos com esse material. Apenas na sede em Nova York no ano de 1995 foram gastos 5.862.000 libras de papel, em 1997 o número caiu para 3.975.000 libras⁵⁶.

Kofi Annan salienta que o objetivo da reforma das Nações Unidas é fortalecer a instituição (indispensável ao mundo contemporâneo) e prepará-la para os problemas do futuro. Diz que não se trata apenas de uma redução de custos ou de pessoal senão assegurar a essencialidade da Organização num mundo de transformações radicais com velocidade sem precedentes históricos.

Declaração do Milênio

O último ano do século XX foi marcado pela elaboração de um relatório que apresentava o balanço das necessidades e a recomendação de medidas a serem trabalhadas pelos Estados-membros. Em setembro de 2000 foi aprovado o documento intitulado “Declaração do Milênio” que envolveu 147 Chefes de Estado e Governo e 189 países, com finalidade de estabelecerem uma visão comum de prioridades relativas ao desenvolvimento dos povos. Os objetivos foram agrupados neste documento por serem o resultado de uma série de conferências realizadas na década de 1990, já apresentado anteriormente.

Os líderes definiram alvos concretos, como reduzir para metade a percentagem de pessoas que vivem na pobreza extrema, fornecer água potável e educação a todos, inverter a tendência de propagação do VIH/SIDA e alcançar outros objetivos no domínio do desenvolvimento.

⁵⁵ A/51/950. Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma. § 194.

⁵⁶ *Idem*, p. 86.

Pediram o reforço das operações de paz das Nações Unidas, para que as comunidades vulneráveis possam contar conosco nas horas difíceis. E pediram-nos também que combatêssemos a injustiça e a desigualdade, o terror e o crime, e que protegêssemos o nosso patrimônio comum, a Terra, em benefício das gerações futuras⁵⁷.

Para fazer com que estes princípios e valores sejam transformados em ação, a Declaração do Milênio determina estratégias refletidas nos objetivos-chave — pontos acordados entre os Estados-membros para traduzir realidades que necessitam atenção especial e urgente por parte das Nações Unidas:

- Combate a pobreza extrema e a fome;
- Alcançar o ensino fundamental universal;
- Promover a igualdade entre os sexos e a autonomização das mulheres;
- Reduzir a mortalidade infantil;
- Melhorar a saúde materna;
- Combater o HIV/Aids, malária e outras doenças ao reduzir a propagação por meio da prevenção e tratamento;
- Garantir a sustentabilidade ambiental através de atuação nas políticas e programas nacionais e conservação dos recursos naturais; e
- Criar uma parceria mundial para o desenvolvimento, através do fortalecimento de um sistema comercial e financeiro multilateral baseado em regras⁵⁸.

Os Estados-membros das Nações Unidas motivaram-se a atingir estas metas até o ano de 2015. Embora pareça ousadia demasiada ou falta de bom senso estabelecer um prazo tão curto para se resolver problemas que estão presentes há séculos em nossas sociedades, a iniciativa evidencia a movimentação por parte das Nações Unidas no sentido de buscar atualização em sua agenda de ação. Mais que isso, pois no plano de fundo estas proposições visam gerar maior debate e esforço multilateral para a consecução destas metas. Em outras palavras, visam a promoção de uma “cultura para o desenvolvimento universal”.

Fortalecimento das Nações Unidas: um programa para aprofundar as mudanças

Elaborado em 2002 e apresentado na 57^a Sessão da Assembléia Geral em 9 de setembro, pode ser considerado de conteúdo mais específico que os anteriores, sobretudo, por revelar propostas referentes à administração interna das Nações Unidas. Ressalta os avanços

⁵⁷ *United Nations Millennium Declaration*. DPI/2163 2000, Published by United Nations Information Centre, Lisbon, August 2001, p.2.

⁵⁸ A/59/2005 - *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. 21/03/2005.

na promoção de maior coerência ao trabalho dos órgãos especializados da ONU radicados nos Estados-membros. Para Kofi Annan, há urgente necessidade de construção de uma cadeia de propósitos que estabeleça conexão de forma clara e coesa dos esforços entre os mais específicos escritórios às estruturas centrais e de direção das Nações Unidas.

Esta estructura refleja mis intentos por asegurar la coherencia y la comunidad de propósitos em las estructuras superiores, al reunir a los jefes de todos los departamentos, fondos y programas en un grupo superior de gestión que se reúne semanalmente, e instituir comités ejecutivos interdepartamentales encargados de supervisar las cuatro esferas de política principales: la paz y la seguridad, los asuntos económicos y sociales, los asuntos humanitarios y el desarrollo⁵⁹.

Elogia o aumento da capacidade das Nações Unidas de estabelecerem associações com outros atores que possuem crescente importância no sistema internacional e, dessa forma, cooperar de forma mais intensa com a sociedade civil, universidades, empresas privadas, grupos de interesses, organizações não-governamentais, etc. Tenta demonstrar que o fortalecimento da Assembleia Geral, do Conselho Econômico e Social, a reforma do Conselho de Segurança (salienta a falta de consenso sobre uma possível fórmula de mudança), o terrorismo (sobretudo após os atentados de 11/9/2001) e o desenvolvimento sustentável são temas que devem receber mais atenção.

No que se refere aos direitos humanos o relatório mostra a realização de pouco avanço, embora ressalte alguns aspectos positivos, sobretudo, por marcar este último período de atuação das Nações Unidas (entende-se a década de 1990 e o início dos anos de 2000) como o auge da difusão de normas e convenções sobre os direitos humanos. Lembra a Comissão de Direitos Humanos como elemento fundamental da ONU, mas alerta para a politização do órgão, que seria uma das principais críticas ao Organismo e forneceria subsídios para a criação do Conselho de Direitos Humanos.

Insto encarecidamente a los Estados Miembros a que tengan en cuenta el verdadero propósito de la Comisión y busquen la forma de lograr que sea más eficaz. Deben ser conscientes de que si permiten que las elecciones y los debates queden decididos por consideraciones políticas, o posiciones de bloque, y no por una voluntad genuína de fortalecer los derechos humanos en todo el mundo, la credibilidad y la utilidad de la Comisión quedarán inevitablemente debilitadas⁶⁰.

⁵⁹ *Idem*, §10.

⁶⁰ *Ibidem*, §46.

Faz referência a necessidade de melhorar os mecanismos de procedimentos especiais que são vitais e contribuem de forma louvável na promoção da causa dos direitos humanos. No entanto, ao longo dos anos foram criados vários mecanismos de acordo com os casos específicos sem que houvesse um padrão de normas básicas que pudesse guiar este processo, o que gerou ambigüidade na estruturação dos mesmos.

A título de ilustração, alguns procedimentos para reforma administrativa da ONU fizeram parte deste relatório. Propostas que abordam temas simples como integração de bibliotecas do sistema ONU; simplificar, melhorar e reduzir o número dos informes e relatórios com o intuito de evitar duplicidade de assuntos, pedidos e esforços para não afetar a capacidade de análise centrada e útil; melhorar a definição de funções e responsabilidades dos funcionários, principalmente em virtude da necessidade de trabalhar de forma cooperativa sobre os temas; prover melhores condições de trabalho para os funcionários; reformular e rejuvenescer os recursos humanos do organismo.

Enfim, medidas importantes para todas as instituições do mundo contemporâneo que foram percebidas, sobretudo, em virtude da própria formação e origem profissional de Kofi Annan, que possui uma visão bastante técnica e profunda dos métodos de funcionamento das Nações Unidas, típico de quem a conhece internamente.

Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos

Outro relatório significativo para a reforma foi apresentado em 21 de março de 2005 a 59º Assembléia Geral (A/59/2005).⁶¹ Este retoma algumas idéias, realiza balanços e avança em conceitos. Diferente ao documento analisado anteriormente, volta a estabelecer um debate mais amplo sobre os temas da reforma, todavia, apresenta algumas propostas mais específicas e concretas, como o caso da criação do Conselho de Direitos Humanos para substituir a Comissão de Direitos Humanos. Apresenta-se uma contextualização global onde há a percepção de transformações profundas. Aborda a necessidade de se tomar decisões e de uma ação coletiva embasada em estratégias comuns.

O relatório ressalta a necessidade de buscar de modo obsessivo a consecução das Metas do Milênio por meio da cooperação multilateral baseada no desenvolvimento das nações, na segurança e nos direitos humanos. Temas interconectados que devem ser tratados

⁶¹ Disponível em: <<http://www.gtz.de/de/dokumente/en-report-largerfreedom.pdf>>. Acessado em: 09/10/2008.

de forma conjunta, correndo risco de fracasso caso algum não seja abordado de maneira adequada.

Accordingly, we will not enjoy development without security, we will not enjoy security without development, and we will not enjoy either without respect for human rights. Unless all these causes are advanced, none will succeed. In this new millennium, the work of the United Nations must move our world closer to the day when all people have the freedom to choose the kind of lives they would like to live, the access to the resources that would make those choices meaningful and the security to ensure that they can be enjoyed in peace⁶².

Estrutura-se de forma interessante, apresentando a necessidade de três tipos de liberdade: liberdade para querer, liberdade do medo e liberdade para viver com dignidade.

A liberdade para querer envolve o aspecto do desenvolvimento que, por meio da Declaração do Milênio, busca criar uma visão e esforço comum acerca das oito metas estipuladas. O fortalecimento de uma “cultura para o desenvolvimento” que seja comum e integrada pelos Estados-membros e que priorizem estas áreas como de máxima urgência. Foca as estratégias nacionais, destaca o objetivo 8 das Metas do Milênio (comércio e financiamento do desenvolvimento), ressalta a necessidade de garantir a sustentabilidade ambiental e o respeito aos compromissos por parte dos Estados-membros da ONU.

Alguns progressos são percebidos, embora não haja uniformidade entre os países. Observam-se avanços no Sudeste Asiático e no Sul da Ásia, onde mais de 200 milhões de pessoas deixaram de viver abaixo da linha de pobreza a partir de 1990. Todavia, 700 milhões ainda continuam a viver com menos de 1 dólar por dia⁶³. Para alcançar as metas do milênio, propõe a elaboração de estratégias nacionais de desenvolvimento baseadas em sete categorias de investimentos e políticas públicas, que são:

1. *Promover igualdade de gênero em relação ao acesso à educação e ao trabalho;*
2. *Investir melhor na preservação dos recursos naturais e promover a sustentabilidade;*
3. *Prover recursos para o desenvolvimento sustentável de pequenas propriedades rurais nas regiões mais pobres;*
4. *Promover desenvolvimento urbano de forma a gerar empregos e evitar o surgimento de bairros sem estrutura adequada;*
5. *Garantir acesso à saúde;*
6. *Na área de educação, garantir o ensino primário universal e aumentar o acesso ao secundário e superior e;*

⁶² *In larger freedom: towards development, security and human rights for all.* (A/59/2005), §17.

⁶³ Estes dados são referentes ao ano de 2005 e extraídos do próprio relatório.

7. *Investir em ciência, tecnologia e inovação*⁶⁴.

A segunda esfera refere-se à liberdade do medo, que advoga pela busca de compreensão comum sobre o tipo e a gravidade das ameaças. Diz que ainda não havia consenso acerca de como as Nações Unidas deveriam atuar em relação à segurança de seus membros. Em 2004, Annan formou o chamado Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, que apresentou o relatório sob o título de “Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade comum” (A/59/565).

The threats to peace and security in the twenty-first century include not just international war and conflict but civil violence, organized crime, terrorism and weapons of mass destruction. They also include poverty, deadly infectious disease and environmental degradation since these can have equally catastrophic consequences. All of these threats can cause death or lessen life chances on a large scale. All of them can undermine States as the basic unit of the international system.

Depending on wealth, geography and power, we perceive different threats as the most pressing. But the truth is we cannot afford to choose. Collective security today depends on accepting that the threats which each region of the world perceives as most urgent are in fact equally so for all⁶⁵.

No entanto, as ações sobre o terrorismo não esclarecem muito, dado o caráter geral dos cinco pilares apresentados para o seu combate. São eles: dissuadir as populações de recorrerem ou apoiarem o terrorismo; impedir os terroristas de obter fundos e equipamentos; dissuadir os Estados de financiarem o terrorismo; ajudar os Estados a aumentarem a capacidade de vencer o terrorismo e defender os direitos humanos.

Quanto à liberdade de viver com dignidade, Kofi Annan propõe o dever de estabelecer valores universais como o primado do direito, dos direitos humanos e a democracia. Para o ex-Secretário Geral, o estabelecimento da segurança coletiva deve considerar estes valores. Avança a idéia do desenvolvimento econômico e social a partir da idéia de responsabilidade que deve ser compartilhada entre todos os atores do sistema internacional, interligando vários aspectos, tais como democracia, direitos humanos, desenvolvimento sustentável e preservação do meio ambiente, enfrentamento ao terrorismo e comércio internacional mais equilibrado como fatores fundamentais para erigir um ambiente harmônico, que possibilite o mais profundo desenvolvimento do ser humano.

⁶⁴ *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. (A/59/2005), §§ 40-46.

⁶⁵ *Idem*, §§ 78-79.

O último ponto aborda o fortalecimento das Nações Unidas por meio da atualização de seus principais órgãos. Na Assembléia Geral, Annan percebe como grave problema o número crescente de resoluções adotadas por consenso. Saliencia que ao invés de ser uma evolução positiva – que demonstraria a existência de pontos de vista em comum – o consenso tornou-se um fim em si mesmo, já que não busca a conciliação de interesses, mas atua de forma a criar concepções demasiado gerais, rejeita a tomada de decisões quando os debates buscam, na verdade, o menor denominador comum entre opiniões divergentes. Assim, o processo de tomada de decisão adquire maior importância em relação às questões de relevância para o Organismo. Lembra da necessidade de a Assembléia Geral trabalhar de forma mais conjunta com a sociedade civil.

Sobre os Conselhos, reflete sobre a necessidade de mudanças. Estes deveriam voltar a possuir um equilíbrio de responsabilidades que ao longo do tempo foi concentrando-se de forma demasiada sobre o Conselho de Segurança, que vê sua credibilidade questionada em virtude de sua pouca representatividade. O Conselho Econômico e Social ficou à margem da governança econômica e social do sistema internacional enquanto o Conselho de Tutela tornou-se um órgão reduzido e de existência meramente formal.

Investir nas Nações Unidas: por uma Organização Mundial mais forte

Este documento foi apresentado em 7 de março de 2006 ao 60º período de sessões da Assembléia Geral das Nações Unidas - (A/60/692)⁶⁶. Retoma a abordagem já apresentada em 2002 no relatório “Fortalecimento das Nações Unidas: um programa para aprofundar as mudanças”, no entanto, é elaborado com uma visão mais específica acerca dos temas de reforma referentes à gestão da Secretária da ONU. Outros três informes foram apresentados no segundo semestre de 2006 – Exame amplo de governança e da supervisão; o informe do Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre o exame do sistema interno de justiça; e por fim, o relatório do Grupo de Alto Nível sobre a coerência em todo sistema das Nações Unidas. São documentos que propõem medidas de longo prazo sobre as estruturas de processos e gestão.

We have to build a modern, empowered management capacity, which will not be achieved by a vote but by sustained organizational change over time. Indeed, nearly every process in the Organization will need to be revisited as we seek to eliminate redundant steps and engineer more

⁶⁶ A/60/692 – *Investing in United Nations: for a stronger Organization Worldwide*. Disponível em: <<http://www.un.org/reform/investinginun/report.shtml>>. Acessado em 11/10/2008.

efficient ways of doing things. The present report must be the beginning of a process of change management that will be implemented over the next several years⁶⁷.

O conteúdo deste informe diz respeito basicamente a propostas por parte do Secretário-Geral para mudanças nos temas vinculados a:

- Atualizar o corpo de funcionários de forma a prover as Nações Unidas de profissionais capazes de responder as novas necessidades do Organismo (reestruturar contratos e planos de carreiras, melhorar as condições de vida e de trabalho, etc);
- Investir em tecnologia de informação e comunicação com o intuito de reduzir custos e melhorar os processos;
- Racionalizar o orçamento e as finanças do Organismo (criar maior autonomia para o Secretário-Geral, reforçar a necessidade de cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados-membros referentes ao orçamento, melhorar a transparência da prestação de contas);
- Investir em governança (melhorar a coordenação entre os órgãos das Nações Unidas, evitar a sobreposição de funções, agilizar os processos de tomada de decisão, aumentar a transparência e a apresentação de informações).

Por fim, vale ressaltar que Kofi Annan não ficou livre de severas críticas ao longo de seu mandato. Como lembra Francesc Granell⁶⁸, as propostas apresentadas necessitavam evidenciar maior realismo, organização, consenso nos objetivos, liderança mais forte e metas alcançáveis.

⁶⁷ *Ibidem*, § 13.

⁶⁸ GRANELL, Francesc. De Kofi Annan a Ban Ki-moon. Por un sistema internacional con credibilidad. *Política Exterior*. Espanã, vol. XXI, nº 117, mayo/junio, 2007.

2. OS DIREITOS HUMANOS E O LUGAR DAS NAÇÕES UNIDAS

Si echamos una rápida mirada medio siglo atrás, prácticamente descubrimos una tabula rasa en materia de protección internacional de los Derechos Humanos y esto se da tanto a nivel de las normas como de las instituciones.

Constatamos hoy en día que existe un verdadero edificio de normas relativas a los derechos humanos elaborados tanto a nivel universal como regional; paralelamente, se crearon una serie de órganos cuya función esencial es la de asegurar que en el plano internacional los Estados respeten las normas que han sido adoptadas por ellos mismos⁶⁹.

Como nos lembra Cançado Trindade⁷⁰ o século passado deixou uma trágica lembrança a humanidade. Nunca um período na história conheceu tantos avanços nas ciências e nas tecnologias e que, de forma simultânea e paradoxal, também observou momentos de grande destruição e crueldade.

A criação das Nações Unidas e logo em seguida a estruturação e adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos – em resposta aos estigmas deixados pelas duas Guerras Mundiais – marcam de forma clara o início de um novo momento para a história do ordenamento internacional contemporâneo. Buscou-se neste período a construção de uma sólida inserção dos temas vinculados aos direitos humanos no campo do direito positivo, criando novos instrumentos, instituições e sem dúvida uma nova cultura de proteção. Vale lembrar que o ano de 2008 marca o aniversário de sessenta anos da Declaração, fonte de vários instrumentos internacionais de proteção ao tema, além de ser incorporada em inúmeras cartas constitucionais e leis em diversos países.

O objetivo central deste segundo capítulo é buscar compreender o emaranhado conjunto de atores e instituições atuantes no campo dos direitos humanos para que dessa forma, seja possível observar o lugar ocupado pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, seu desenvolvimento, características e as prováveis causas para sua conseqüente transformação em Conselho.

⁶⁹ MARIE, Jean-Bernard. Los mecanismos de protección de los derechos humanos de las naciones unidas. In: S. PICADO, Sonia; TRINDADE, Antonio A. C; CUÉLLAR, Roberto. *Estudios básicos de derechos humanos*. tomo v, San Jose, 1996. p.153.

⁷⁰ TRINDADE, A. A. Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século xxi. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 40 (1), 1997.

2.1. O alvorecer dos direitos humanos

É correto afirmar que existe consenso entre aqueles que analisam a evolução dos direitos humanos no seu momento inicial. Embora autores apresentem eventos como a elaboração da Magna Carta em 1215, o *Bill of Rights* de 1688, as Revoluções nos Estados Unidos e França como fatores que auxiliaram na constituição da idéia de direitos humanos, Donnelly⁷¹ salienta que a matéria foi estabelecida de forma mais concreta apenas no final da primeira metade do século XX, mais precisamente, após a Segunda Guerra Mundial. Mesmo assim, reconhece exceções ainda nesse período, como os movimentos para a erradicação do trabalho escravo por meio da proteção aos direitos dos trabalhadores e minorias étnicas e no século anterior os esforços para o fim do comércio de escravos.

O autor argumenta que graves violações aos direitos humanos — por exemplo, a prática de genocídio — não se tornou matéria de assuntos diplomáticos. Explica que estes atos foram reflexos da ação de Estados guiados pela lógica realista de interesse nacional e pelo princípio de soberania. De acordo com a corrente do realismo em relações internacionais, os direitos humanos não são matéria de grande relevância para o interesse nacional, já que na prática, como ressalta Hans Morgenthau em seu clássico *Politics among Nations*⁷², os interesses são definidos em termos de poder.

Donnelly acredita que esta concepção de estado realista — ou no que ele se refere como *radical statist logic* — ainda exerce predomínio e molda grande parte das práticas internacionais para a construção dos direitos humanos, embora, ressalte a existência de alguma permeabilidade, observada principalmente no aumento significativo da participação da sociedade civil organizada, da mídia, de grupos de minorias e de interesses específicos, ONGs, etc. Além disso, Donnelly reconhece que os estados ainda buscam a realização de objetivos morais – dentre eles os direitos humanos.

Mesmo se observarmos a construção de um regime⁷³ internacional sobre os direitos humanos com maior intensidade após a Segunda Grande Guerra, sobretudo pelo trauma que

⁷¹ DONNELLY, Jack. The social construction of international human rights. In: DUNNE, Tim; WHEELER (Editors), *Humans rights in global politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p.71.

⁷² MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Knopf, 1985, 6th edition, (first edition 1948).

⁷³ Regime neste caso refere-se a noção clássica elaborada por Stephen Krasner em sua obra *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*, constante na bibliografia deste trabalho. Para o autor, regimes são definidos como *principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given issue-area.*(p.185)

esta causou, não é possível um exercício de compreensão satisfatório do fenômeno sem abordar os efeitos gerados no sistema internacional após 1919.

Milhões de homens ficavam uns diante dos outros nos parapeitos de trincheiras barricadas com sacos de areia, sob os quais viviam como – e com – ratos e piolhos. (...) Dias e mesmo semanas de incessante bombardeio de artilharia – que um escritor alemão chamou depois de “furacões de aço” (Ernest Jünger, 1921) – “amaciavam” o inimigo e o mandavam para baixo da terra, até que no momento certo levadas de homens saíam por cima do parapeito, geralmente protegido por rolos e teias de arame farpado, para a “terra de ninguém”, um caos de crateras de granadas inundadas de água, tocos de árvores calcinadas, lama e cadáveres abandonados, e avançavam sobre as metralhadoras, que os ceifavam, como eles sabiam que aconteceria. A tentativa alemã de romper a barreira em Verdun, em 1916 (fevereiro-julho), foi uma batalha de 2 milhões de homens, com um milhão de baixas. Fracassou. A ofensiva dos britânicos no Somme, destinada a forçar os alemães a suspender a ofensiva de Verdun, custou à Grã-Bretanha 420 mil mortos – 60 mil no primeiro dia de ataque⁷⁴.

O ano de 1914 inaugura, segundo Hobsbawm, uma era de massacre humano. Assim, falar em números exatos, ou até mesmo aproximados em relação às baixas, para o autor, serve apenas para entreter estatísticos e aqueles que se dedicam a tal esforço. Na verdade, as perdas são incalculáveis. Alguns pesquisadores estimam que cerca de 10 milhões de homens⁷⁵ foram mortos na Primeira Guerra e que um número também parecido serviria para expressar os feridos e mutilados.

A Liga ou Sociedade das Nações, um dos quatorze pontos elencados para os acordos de paz pelo presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson, foi estabelecida em janeiro de 1919, logo após o término da Primeira Guerra Mundial. Seu pacto de criação foi anexado aos cinco grandes tratados de paz (Versalhes, Saint Germain, Trianon, Neuilly e Sèvres). No entanto, como nos ensina Cervo⁷⁶, é fruto de intensa barganha entre o Presidente Wilson e os franceses com seu sentimento de revanchismo em relação à Alemanha.

O Organismo internacional tinha por objetivo gerenciar um sistema de segurança, paz e promover a cooperação entre os Estados. Em seu documento de fundação, principalmente nos artigos 22 e 23, há referências a certos objetivos humanitários como o estabelecimento de condições humanas de trabalho para os indivíduos, a proibição do tráfico de mulheres e

⁷⁴ HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século xx: 1914-1991*. Editora Companhia das Letras, São Paulo, 1995. p. 33

⁷⁵ *Idem*, p.56

⁷⁶ CERVO, Amado Luiz. A instabilidade internacional (1919-1939). In: SARAIVA, José F. S. (Org.) *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva, 2007. p.132

crianças, a prevenção e o controle de doenças e o tratamento digno dos habitantes das colônias⁷⁷.

Cervo afirma que essa tentativa de regulamentação internacional por meio de uma sociedade global, representada pela ordem de Versalhes era incoerente, defeituosa e pouco realista. Ainda nos lembra que as reparações de guerra impostas, na forma de um *Diktat*, aos alemães serviria apenas para gerar maior instabilidade no continente. Cita as previsões do economista John M. Keynes que em sua obra *As Conseqüências Econômicas da Paz (1919)*, observou o castigo imposto aos alemães como um grande obstáculo ao desenvolvimento da economia de toda a Europa, caso a Alemanha fosse excluída de seu centro dinâmico⁷⁸. Não tardou muito e em 1925 esse sistema de Versalhes já poderia se considerar falido.

Se o período de 1914 a 1939 foi um todo histórico nas relações internacionais européias, a breve fase que o sucedeu (1939-1947) foi marcada pelo início de uma outra era, quantitativa e qualitativamente diferente da anterior. Do ponto de vista quantitativo, a Segunda Guerra Mundial, ao contrário da Grande Guerra (1914-1918), foi efetivamente travada entre todos os povos e culturas do globo. A guerra levou as relações internacionais contemporâneas aos seus mais altos níveis de mundialização⁷⁹.

Estimativas apontam que a Segunda Grande Guerra matou cerca de três a quatro vezes mais que as também estimativas referentes à Primeira Guerra. Na composição deste número, está a presença expressiva de baixas civis. Além desta verdadeira mundialização do conflito que a Segunda Guerra Mundial promoveu, ela apresentou duas noções importantes para a construção dos direitos humanos. A primeira é apresentada por Hobsbawm⁸⁰ quando o autor relativiza os números e aborda o impacto destes fenômenos no imaginário daqueles que sobreviveram: a Primeira Guerra exerceu um papel central no que se refere a perplexidade diante da brutalidade, da capacidade de destruição e do sofrimento que o conflito foi capaz de gerar ao ser humano. A Segunda Guerra não trouxe esse impacto, ela já não era novidade.

Por outro lado, além do aumento assombroso de todas as terríveis estatísticas de uma guerra, a segunda parte deste período observou profundo sentimento de frustração no que tange a todos os esforços para a construção da paz a partir de 1918. Os acordos de paz (que já

⁷⁷ Pacto da Sociedade das Nações. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/his1919.htm>>, acesso em 19/12/2008.

⁷⁸ *Ibidem*, p.134.

⁷⁹ SARAIVA, José F. S. A agonia européia e a gestação da nova ordem internacional (1939-1947). In: SARAIVA, José F. S. (Org.) *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva, 2007. p.170

⁸⁰ *Ibidem*, p.50

em seu nascedouro eram por muitos desacreditados), a Sociedade das Nações e a diplomacia, todos empenhados no estabelecimento de uma nova ordem internacional, fracassaram. O medo e a decepção, também heranças das duas Grandes Guerras, estiveram presentes em mais uma tentativa de estabelecimento de paz e criação de uma nova ordem internacional. Desta vez, com relativo sucesso, surge as Nações Unidas sob a idéia de que:

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 ampla⁸¹.

A própria Carta das Nações Unidas, diferentemente do documento que fundou a Sociedade das Nações, possui referências explícitas aos direitos humanos que, por ser um tratado multilateral, cria obrigações jurídicas vinculantes aos seus Estados-membros. Em seu preâmbulo exalta a necessidade de se reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos entre homens e mulheres e das nações grandes e pequenas, preservar os valores pela liberdade e pelo progresso social. O artigo 1º inciso 3 aborda a necessidade de resolver problemas nas esferas econômica, social, cultural e humanitária além de promover e estimular o respeito aos direitos humanos por meio da cooperação internacional. No capítulo IV, artigo 13, inciso 1º, alínea b, sobre a Assembléia Geral, demonstra que serão realizados estudos e apresentado recomendações em relação a situação dos direitos humanos. Estes princípios são reforçados no artigo 62, inciso 2º, que atribui a responsabilidade pelos estudos e recomendações ao Conselho Econômico e Social.

Já o artigo 68 estabelece a criação da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas por meio do Conselho Econômico e Social, além de outras comissões que forem necessárias para o desempenho de suas funções.

A partir deste momento um complexo sistema de normas e instituições será estabelecido por meio de organismos internacionais, estruturas regionais e organismos não-governamentais. Com a ONU surgirá a Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948 e o início de um verdadeiro movimento de construção do regime de direitos humanos.

⁸¹ Preâmbulo da Carta das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.onu-rasil.org.br/documentos_carta.php>. Acessado em 20/12/2008.

2.2.

As Nações Unidas e sua estrutura para dos direitos humanos

Jack Donnelly⁸² nos apresenta uma interessante classificação em relação à evolução das estruturas onusianas para os direitos humanos, que se relacionam diretamente com fatores exógenos presentes no sistema internacional, dentre eles a influência da descolonização afro-asiática e a Guerra Fria.

A primeira etapa compreende o curto período entre o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a elaboração e ratificação da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948). Neste momento foram criados o Conselho Econômico e Social/ECOSOC e a Comissão de Direitos Humanos. Anteriormente já havia sido adotada a Convenção sobre a Prevenção e Punição dos Crimes de Genocídio, claramente em decorrência ao ocorrido no Holocausto. Mas logo após esse período inicial houve declínio do otimismo em virtude da configuração bipolar que era estabelecida, uma nova ordem internacional que iria dividir ideologicamente o mundo em duas esferas de influência. Em virtude do receio mútuo nutrido pelas duas superpotências e seus satélites, relacionado à possível perda de soberania por meio da assinatura de acordos internacionais e pelos mecanismos de ingerência que estes poderiam gerar, a elaboração de acordos sobre direitos humanos mais incisivos foram perdendo centralidade em detrimento aos acordos de segurança coletiva, como nos casos da OTAN e Pacto de Varsóvia. Assim, a década de 1950 viu reduzir os esforços para o desenvolvimento do campo dos direitos humanos.

O segundo período abrange a elaboração da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), as assinaturas do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) até o início dos anos de 1970, com a elaboração da Resolução 1503 pelo ECOSOC (1970). Este período representa um novo fôlego para a construção dos direitos humanos, sobretudo em virtude da participação das recém criadas nações africanas e asiáticas que alteraram substancialmente a composição da Assembléia Geral das Nações Unidas. Além da resolução 1503, outra a se destacar no período (1967) foi a Resolução 1235 que será apresentada logo mais. Estes tratados além de ampliarem as áreas contempladas pelos direitos humanos estabeleceram Comitês constituídos por especialistas das respectivas áreas, que

⁸² DONNELLY, Jack. *ibidem*, p.73-76.

exerceram duas funções básicas: a de implementar e monitorar os mecanismos criados para a concretização dos tratados.

O último período é caracterizado por meio de uma nova onda de atividades em relação à criação de tratados internacionais sobre os direitos humanos a partir de meados de 1970. Este momento na visão de Donnelly ficou marcado como a “Era Carter”. Eleito para a presidência dos Estados Unidos em 1977, Jimmy Carter colocou os direitos humanos como prioridade para a política externa norte-americana. Seu objetivo era o de minimizar as interferências externas da chamada “esfera de influência americana” que se originavam nos antagonismos gerados pelo conflito leste-oeste da Guerra Fria. Assim, os direitos humanos, tal como a democracia, passariam a ser requisitos ocidentais para a manutenção de relações intergovernamentais. Outra questão importante para o autor foi que neste período os direitos humanos foram introduzidos no *mainstream* da agenda de política internacional, onde ocorreu o deslocamento das negociações restritas em arenas multilaterais para os diálogos bilaterais. Era o início da fusão entre os conceitos de direitos humanos, democracia e liberdade, que se tornaram elementos centrais no *modus operandi* dos países mais desenvolvidos do capitalismo ocidental.

And the Helsinki Final Act of 1975 introduced human rights into the mainstream of US-Soviet relations. The emerging trend represented by such initiatives received a major boost from Carter’s prominent public human rights diplomacy⁸³.

É a partir deste momento que também ganha ênfase o papel exercido pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs), sobretudo pela atuação nos foros internacionais e na participação ativa na defesa dos direitos e auxílio às vítimas. O Prêmio Nobel da Paz oferecido para a Anistia Internacional em 1977 é um fato que simboliza em grande medida a ascensão das ONGs como atores relevantes na agenda internacional dos direitos humanos.

Sendo assim, mais uma série de novos tratados foi estabelecido: em 1979 criou-se a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher; no ano de 1984 foi apresentada a Convenção Contra Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas e Degradantes; e a Convenção sobre os Direitos das Crianças em 1989.

Assim, após esta apresentação panorâmica sobre as iniciativas e estruturas que traçaram as diretrizes mais amplas para a construção do regime internacional de direitos humanos, um

⁸³ DONNELLY, Jack. *Ibidem*, p.77

olhar mais atento aos órgãos onusianos diretamente ligados a execução de todos estes tratados e princípios faz-se necessário, bem como suas estruturas e a forma de atuação.

Os órgãos criados para atuarem no campo dos direitos humanos dividem-se em dois grupos: os que são criados pela Carta das Nações Unidas e os que são criados em virtude de tratados posteriores.

Os que tiveram origem na Carta possuem amplo mandato no campo dos direitos humanos, dirigem-se a um público irrestrito e constroem suas decisões com base em votações por maioria. São eles: o atual Conselho de Direitos Humanos (a extinta Comissão de Direitos Humanos) e a Sub-Comissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos.

O segundo grupo é formado por aqueles órgãos estabelecidos em virtude de tratados internacionais. São instrumentos específicos que possuem mandato mais restrito, dirigindo-se a um público limitado e suas decisões são adotadas por meio de consenso: Comitê contra a Tortura; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher; Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial; Comitê de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e de suas Famílias; Comitê de Direitos da Criança; e Comitê de Direitos Humanos⁸⁴.

Uma análise mais detalhada sobre a Comissão de Direitos Humanos e sobre o Conselho de Direitos humanos será realizado no decorrer do trabalho. Por agora são apresentados alguns organismos que possuem relevância indiscutível na estrutura das Nações Unidas para os direitos humanos.

Assembléia Geral

Foi estabelecida em 1945 pela Carta das Nações Unidas com o objetivo de exercer o papel de principal órgão deliberativo, além de ser o de maior representatividade perante seus 192 Estados-membros. O importante debate multilateral que o órgão proporciona é intensificado anualmente entre os meses de setembro e dezembro.

No campo dos direitos humanos, tem a função destacada de:

Iniciar estudios y formular recomendaciones para promover la cooperación política internacional, el desarrollo y la codificación del derecho internacional, el disfrute de los derechos humanos y las libertades

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resguids/spechrsp.htm>>. Acessado em 26/12/2008.

fundamentales, y la colaboración internacional en las esferas económica, social, humanitaria, cultural, educativa y sanitaria⁸⁵.

Ainda tem por atribuição formular recomendações que visem solucionar situações conflituosas por meio pacífico; receber e examinar informes da Comissão de Direitos Humanos e agora Conselho de Direitos Humanos; examinar e aprovar o orçamento para os organismos e determinar as cotas de contribuição para os Estados-membros; eleição dos membros dos conselhos e órgãos da ONU.

Em virtude da ampla gama de assuntos que a Assembléia Geral deve tratar, foram criadas comissões que se ocupam exclusivamente sobre questões de áreas específicas. São ao todo em número de seis, respectivamente: Primeira Comissão (Desarme e Segurança Internacional); Segunda Comissão (Assuntos Econômicos e Financeiros); Terceira Comissão (Assuntos Sociais, Humanitários e Culturais); Quarta Comissão (Política Especial e Descolonização); Quinta Comissão (Assuntos Administrativos e Orçamentários); e a Sexta Comissão (Jurídica). Além destas há ainda a Comissão de Verificação de Poderes, encarregada de examinar as credenciais dos representantes dos Estados-membros que formam a Assembléia Geral e a chamada Mesa da Assembléia Geral, que tem por função reunir-se periodicamente para examinar os progressos da própria Assembléia e suas comissões.

No entanto, é a Terceira Comissão que interessa diretamente. Uma parte significativa de seu trabalho dedica-se a análise de questões relativas aos direitos humanos, sobretudo os informes e os procedimentos especiais adotados pelo Conselho de Direitos Humanos. Mantém um diálogo direto com os relatores especiais, especialistas independentes e com os presidentes dos grupos de trabalho do Conselho.

En el sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General, la Tercera Comisión analizó 62 proyectos de resolución, 31 de los cuales se presentaron como tema del programa de derechos humanos. Se incluían una serie de resoluciones específicas de cada país sobre la situación de los derechos humanos⁸⁶.

O Comitê de Direitos Humanos e o Conselho de Direitos Humanos são órgãos subsidiários à Assembléia Geral e serão abordados no terceiro capítulo deste trabalho.

Por fim, vale ressaltar que além da tarefa de estabelecer, em matéria de direitos humanos, um significativo número de instrumentos internacionais aprovados, desde a

⁸⁵ Disponível em: < <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/63/about/background.shtml>>. Acessado em 24/12/2008.

⁸⁶ Disponível em: < <http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/ga/63/third/index.shtml>>. Acessado em 24/12/2008.

Declaração Universal, as duas Convenções Internacionais, tratados em campos específicos dos direitos humanos e a criação do Conselho de Direitos Humanos, a Assembléia Geral é o destino último para todas as decisões que os relatórios sugerem.

Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança tem sob sua responsabilidade assegurar a paz e a segurança internacional. No que se refere a sua relação com os direitos humanos, este órgão atua na medida em que as violações tornarem-se uma ameaça ou ruptura da paz no sistema internacional. No período da Guerra Fria, o Conselho recorreu ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas para lidar com questões relativas aos direitos humanos. Um caso bastante elucidativo da maneira como o Conselho atua foi o embargo de armas determinado pelo órgão à República da África do Sul em 1977. Embora não tenha sido mencionada a questão dos direitos humanos, a ação foi executada em clara repressão ao regime do *apartheid*⁸⁷. Outros exemplos podem ser observados nas diversas Missões de Paz realizadas ao longo da história do órgão: Iraque, Burundi, Iugoslávia, Ruanda, Somália, etc.

ECOSOC

O estabelecimento, funções e poderes do Conselho Econômico e Social, estão previstos no Capítulo X da Carta das Nações Unidas. É um órgão composto por 54 membros eleitos pela Assembléia Geral para um período de três anos respeitando uma lógica de representatividade regional.

Realiza sessões anuais (quatro semanas em julho, que são alternadas entre Nova York e Genebra, e outras reuniões mais breves ao longo do ano) que envolvem ministros de governo, chefes de organismos internacionais e a sociedade civil em que são abordadas pautas referentes às questões sobre política econômica, social e ambiental. No que diz respeito ao campo dos direitos humanos, trabalha de forma integrada às agências especializadas como a Unesco, OMS e a OIT, além de atuar próximo aos Organismos Não-Governamentais de forma a coordenar atividades.

⁸⁷ WEISS, Thomas G; FORSYTHE, David P; COATE, Roger A. *The United Nations and changing world politics*. Westview Press, 2nd Edition, USA, 1997, p. 148.

Dentre suas principais atribuições está a formulação de recomendações dirigidas à Assembléia Geral com o intuito de promover o respeito e observância aos direitos humanos. Além disso, recebe relatórios de especialistas, coordena atividades e conclui acordos com as agências especializadas da ONU⁸⁸.

O artigo 68 estabelece que a realização de tarefas seja cumprida pelo ECOSOC por meio de criação de comissões necessárias para desempenhar funções de ordem econômica, social e de promoção dos direitos humanos. Um dos mais relevantes para os direitos humanos é o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Deve ser ressaltado ainda que até 2006, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas era um órgão subsidiado ao ECOSOC.

Corte Internacional de Justiça

A Corte Internacional de Justiça, com sede em Haia, é o principal órgão judicial das Nações Unidas. É composta por 15 magistrados, eleitos pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança, em virtude de seus méritos e não por nacionalidade (embora não possa haver mais de um juiz por país de origem). O intuito é fazer-se representar os sistemas jurídicos presentes no mundo. Os juízes eleitos exercerão um mandato de nove anos com possibilidade de reeleição. Importante salientar que o jurista brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade foi eleito em 2008 para seu primeiro mandato como juiz da Corte Internacional de Justiça. Sem dúvida, seus longos anos de militância e reconhecido trabalho no campo dos direitos humanos foi fator importante para o aceite de sua candidatura. Também deve ser lembrado que Cançado Trindade foi auxiliado pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, que coordenou campanha em âmbito internacional. Com a maior votação da história do organismo, obteve o apoio de 163 membros da Assembléia Geral e de 14 membros do Conselho de Segurança⁸⁹.

A jurisdição da Corte é estendida para todos os litígios, dos quais são partes os Estados-membros, e todos os assuntos previstos pela Carta das Nações Unidas ou pelos tratados e convenções integrantes.

⁸⁸ Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/chapt10.htm>>. Acessado em 25/12/2008.

⁸⁹ Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/Agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=81669&codAplicativo=2>>. Acessado em 25/12/2008.

De conformidad con el Artículo 38 de su Estatuto, la Corte, al decidir las controversias que se le sometan, aplica: Las convenciones internacionales que establecen reglas reconocidas por los Estados litigantes; la costumbre internacional como prueba de una práctica general aceptada como ley, y; las decisiones judiciales y la doctrina de los autores más calificados de los distintos países, como medio subsidiario para la determinación de las reglas jurídicas⁹⁰.

As sentenças são definitivas e inapeláveis e dessa forma, qualquer Estado que perceba o não cumprimento das obrigações estabelecidas pela Corte a outra parte pode apresentar o assunto ao Conselho de Segurança.

Por fim, é de grande importância para todos os organismos da ONU, em especial aqueles vinculados ao campo dos direitos humanos, a possibilidade de recorrerem à Corte mediante autorização da Assembleia Geral e solicitar opiniões consultivas sobre questões jurídicas que façam parte de suas atividades. Esta possibilidade também é utilizada pela Assembleia e pelo Conselho de Segurança⁹¹.

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

O cargo de Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos foi criado em dezembro de 1993 pela Assembleia Geral por meio da Resolução 48/141 no contexto da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos em Viena. O Alto-Comissário exerce um dos cargos de maior importância dentro do sistema de direitos humanos das Nações Unidas. Tem por função promover e lidar com questões referentes aos direitos humanos, além de buscar manter o diálogo constante entre todos os Estados-membros nesta área.

O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos dirige esforços globais sobre a matéria. Nas sedes em Genebra e Nova York e nos demais onze escritórios e sete oficinas regionais, conta com mais de 900 funcionários. A grande característica deste organismo é a sua presença no terreno. Ele é responsável pelo gerenciamento das ações entre os governos, as instituições nacionais de direitos humanos, a sociedade civil, outros organismos das Nações Unidas e organizações internacionais (OIT, Unesco, OMS, Banco Mundial e a Corte Penal Internacional), no que diz respeito aos casos de grave ameaça aos direitos humanos. É um foro para identificar e elaborar respostas aos problemas de direitos humanos e também operar com a educação e informação pública, interna e externa nas

⁹⁰ Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/aboutun/organs/icj.htm>>. Acessado em 25/12/2008.

⁹¹ Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/homepage/sp/>>. Acessado em 25/12/2008.

Nações Unidas. Seu objetivo é auxiliar na construção de uma cultura voltada para os direitos humanos, incorporando esta perspectiva nos organismos da ONU e seus Estados-membros.

É prestador de assistência aos governos por meio de seus conhecimentos especializados e capacidade técnica de seus funcionários nas áreas de administração judicial, reforma legislativa e em processos eleitorais, de modo a facilitar as operações de aplicação dos direitos humanos.

O método de trabalho é composto em três principais dimensões. O estabelecimento de normas, aplicação no terreno e supervisão. Oferece seu *know-how* para os outros organismos de direitos humanos da ONU. Por exemplo, este órgão atua como secretaria para o Conselho de Direitos Humanos. Além disso, prestam assistência aos especialistas independentes quando visitam os países para a realização de relatórios, recebe, examina e encaminha denúncias diretas de vítimas de violações de direitos humanos.

No entanto, para alguns autores como Weiss, Forsythe e Coate, o Alto-Comissário possui um mandato muito vago e com fraca autoridade⁹². Para eles é visível que há na prática uma diplomacia silenciosa ao invés de uma atuação mais incisiva e pública.

Comitê de Direitos Humanos

Foi criado por determinação da Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos em conformidade ao artigo 28. É um órgão formado por 18 especialistas independentes, escolhidos pelas partes do tratado para mandato de quatro anos e que têm como função vigiar a aplicação do Pacto por seus signatários. O Comitê é reunido anualmente em três períodos ordinários de sessões, tanto em Nova York quanto em Genebra.

Conforme o artigo 40 da Convenção, os Estados-membros devem apresentar um informe inicial que demonstre as medidas adotadas e os progressos realizados sobre os direitos contemplados pela mesma, com prazo de um ano a partir da data em que o Estado a ratificou. Após este período, um informe será elaborado com um prazo de cinco anos.

Além disso, o Comitê analisa queixas feitas por particulares em relação ao não cumprimento de medidas estabelecidas pelo Pacto⁹³. As atribuições do Comitê estão apresentadas na Parte IV da Convenção⁹⁴ nos artigos 28 a 45.

⁹² *Ibidem*, p. 156.

⁹³ Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/index.htm>>. Acessado em 26/12/2008.

Tribunal Penal Internacional

Criado em julho de 1998 e com sede em Haia, o TPI é um organismo internacional independente e a primeira corte permanente na esfera penal, regido pelo Estatuto de Roma⁹⁵, que foi adotado por 120 países. No entanto, sua entrada em vigor deu-se em julho de 2002 por meio da ratificação necessária de 60 países. Atualmente, o TPI é ratificado por 108 Estados⁹⁶.

Possui mandato para julgar apenas indivíduos que cometeram crimes de guerra e crimes de lesa humanidade e não Estados, cujo mandato é reservado a Corte Internacional de Justiça. Embora tenha *status* de instituição independente, mantém relativo grau de cooperação com as Nações Unidas.

É composto por 18 magistrados. O Gabinete do Procurador, um dos quatro órgãos principais do TPI e responsável por receber notificações e informações sobre crimes cujo Tribunal tenha competência. Além disso, analisa e conduz inquéritos e processos judiciais no TPI⁹⁷.

2.3.

Um olhar para o lado: Os direitos humanos e as estruturas regionais

Após a breve apresentação do arcabouço institucional para os direitos humanos, construído ao longo de seis décadas pelas Nações Unidas, um olhar para o lado revela que o Organismo não detém o monopólio da produção e aplicação de instrumentos contra ameaças aos direitos humanos. Europa, América, África e Ásia possuem muito a dizer a partir de suas percepções regionais, sobre a cultura que foi e é construída para proteção do ser humano, principalmente após a Segunda Guerra Mundial.

Podemos observar a presença de um forte antagonismo no que se refere a postura dita universalizante e adotada pelas Nações Unidas, mais especificamente pelos países ocidentais, sobre os conceitos, normas e instituições de direitos humanos. No extremo oposto, uma postura que tenta relativizar estes elementos de forma a preservar condutas restritas por percepções regionais, ligadas às práticas culturais de um povo em relação aos direitos humanos.

⁹⁴ Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm#part4>>. Acessado em 26/12/2008.

⁹⁵ Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Legal+Texts+and+Tools/>>. Acessado em 22/03/2009.

⁹⁶ Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/About+the+Court/>>. Acessado em 23/03/2009.

⁹⁷ Disponível em: <<http://www.icc-cpi.int/Menu/ICC/Structure+of+the+Court/Office+of+the+Prosecutor/>>. Acessado em 23/03/2009.

Para os autores Robertson e Merrills⁹⁸, a existência de três sistemas regionais de proteção aos direitos humanos consolidados (europeu, americano e africano), mais as percepções asiáticas, aumentam as especulações sobre a compatibilidade destes com o sistema universal das Nações Unidas. Estas questões remetem a um debate muito mais amplo e presente há décadas no sistema internacional sobre a possibilidade de existirem ou não padrões universais de conduta no campo dos direitos humanos ou de estarem ligados a padrões culturais locais com possibilidade de realização limitada.

Os autores lembram que há fatores positivos em ambos os lados. Por exemplo, a Europa demonstrou grande capacidade para concluir Convenção contendo obrigações vinculativas e criação de novos mecanismos internacionais, quando o momento internacional não favorecia empreendimento desta envergadura. No caso das Nações Unidas, vários convênios ratificados possuem um número significativo de signatários que não adotam diversas disposições facultativas.

Por outro lado, países como a China observam as Nações Unidas e seus instrumentos para os direitos humanos com excessiva carga “ocidentalista”. Sob este discurso, o ocidente desviaria o verdadeiro sentido de proteção do ser humano, incluindo o respeito às diversas culturas, para imporem padrão de conduta ocidental e muitas vezes obterem vantagens políticas e econômicas nestas circunstâncias. É neste campo dos direitos humanos que se faz presente a noção de arquipélago de sociedades internacionais elaborado por Saraiva⁹⁹, em que as diferentes percepções e interesses acabam por gerar expectativas de cooperação não concretizadas ou dificultadas entre os atores. Estas posições ficarão mais claras com a apresentação destes mecanismos e concepções regionais a seguir.

O Sistema Europeu

O mais antigo sistema regional de proteção aos direitos humanos e com maior acervo de jurisprudências. É composto por dois principais tratados. A Convenção para Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais que foi elaborada pelo Conselho da Europa na cidade de Roma em novembro de 1950 e que entrou em vigor em 1953. Seu foco é a proteção dos direitos civis e políticos de forma a garantir a aplicação dos direitos previstos pela Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948. E a Carta Social Européia, que

⁹⁸ ROBERTSON, A. H; MERRILLS, J. G. *Ibidem*, p. 266-269.

⁹⁹ SARAIVA, José F. S. *In*: OLIVEIRA, Henrique A. de; LESSA, Antônio C. (Org.) *Op. cit.*, p.69.

tem seu foco na implementação de direitos e princípios sociais e econômicos e foi adotada em 1961 entrando em vigor quatro anos mais tarde¹⁰⁰.

A base institucional é composta pela Comissão Europeia de Direitos do Homem, criada em 1954; o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, estabelecido em 1959; e o Comitê de Ministros do Conselho da Europa, composto pelos Ministros de Negócios Estrangeiros dos Estados-membros e por seus representantes.

A Convenção reconhecia o direito às queixas por parte de seus Estados signatários e por iniciativas individuais, que poderiam ser apresentadas por uma pessoa, grupo de indivíduos e por organizações não-governamentais que demonstrassem ocorrência de desrespeito aos direitos humanos. No início os processos percorriam um caminho simplificado. As queixas eram examinadas pela Comissão com o intuito de avaliar a procedência e buscar uma primeira conciliação. Em caso negativo, era remetido um relatório que versasse sobre o mérito da causa ao Conselho de Ministros. A partir deste momento, corria um prazo de três meses e o caso era encaminhado ao Tribunal que iria proferir decisão definitiva e vinculativa. Neste caso o Comitê passava a exercer função fiscalizadora do processo.

Em número de treze, os protocolos adicionais foram adotados desde a entrada em vigor da Convenção, acrescentando direitos e liberdades aos que já estavam consagrados pelo acordo. Por exemplo, o Protocolo número 2 delegou ao Tribunal o poder de emitir pareceres consultivos. No entanto, percebeu-se aumento substancial no número de casos levados ao órgão. O ano de 1995 apresentou 11.200 novos casos, em 2000 este número foi elevado para 30.200 e no ano de 2005 o número de novos casos apresentados chegou a 50.800¹⁰¹, sobretudo, com a admissão de novos Estados-membros a partir da década de 1990. O grande número de casos gerou um intenso debate sobre a necessidade de reforma do organismo, de modo a torná-lo mais efetivo e preparado para as novas demandas¹⁰².

O Conselho da Europa - Atualmente composto por 47 Estados-membros¹⁰³, o órgão tem por principal função gerenciar o sistema europeu de direitos humanos baseado em princípios democráticos e sobre a Convenção Europeia de Direitos Humanos. Seus objetivos visam

¹⁰⁰ ROBERTSON, A. H; MERRILLS, J. G. *Op. cit.*, p. 122.

¹⁰¹ European Court of Human Rights. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6A38CB91-965F-4E8A-AB52-39DC69C4A728/0/COURT_n1323996_v1_statistical_charts_2004__internet_.pdf>. Acessado em 27/12/2008.

¹⁰² Disponível em: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF9C92A1-6052-4328-A96F-7944E95198EE/0/ITA_Infodoc.pdf>. Acessado em 27/12/2008.

¹⁰³ Albânia, Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, França, Finlândia, Geórgia, Grã-Bretanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia, Malta, Moldova, Mônaco, Montenegro, Noruega, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Tcheca, Romênia, Rússia, San Marino, Sérvia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia.

proteger e promover os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito; proteger a relação entre identidade cultural e diversidade de valores; atuar sobre desafios do terrorismo, intolerância, xenofobia, tráfico de seres humanos, bioética e clonagem¹⁰⁴.

O trabalho do Conselho é desenvolvido a partir de três órgãos principais. O Comitê de Ministros é o órgão de decisão do Conselho, composto pelos Ministros de Relações Exteriores ou pelos representantes diplomáticos dos Estados-membros em Estrasburgo que exerce dupla função, já que pode ser visto como um órgão governamental, onde se discutem as abordagens nacionais para os problemas comuns à sociedade europeia além de exercer a função de fórum para buscar respostas comuns a tais desafios. Elaboram recomendações em assuntos específicos para os Estados-membros, promovem o diálogo político e a interação entre as instituições do sistema europeu, admitem novos membros, concluem acordos e tratados, elaboram o orçamento, monitoram a execução dos julgamentos da Corte, promovem e monitoram o Programa de Atividades. Suas reuniões são anuais, geralmente nos meses de maio ou novembro, em Estrasburgo.

Outro órgão importante no Conselho é sua Assembléia Parlamentaria do Conselho da Europa (PACE). É estruturada por indivíduos representantes de cada Estado membro, com presidente eleito anualmente. O número atual de representantes é de 636 entre titulares e substitutos, visto que corresponde a um critério de representatividade conforme o número de habitantes de cada Estado. Trabalha com as recomendações, resoluções e opiniões. É o órgão mais politizado do Conselho e subdividido em comitês que são responsáveis por temas específicos como saúde, direitos humanos, cultura, desenvolvimento econômico, agricultura, etc¹⁰⁵.

O Congresso de Autoridades Locais e Regionais, outro componente do Conselho, foi criado em 1994 para substituir a Conferência de Autoridades Locais da Europa que havia sido estabelecida em 1957. A idéia fundamental deste mecanismo é a promoção de princípios democráticos de participação das sociedades signatárias aos acordos e tratados. Pode ser compreendida por meio da idéia de uma relação vertical entre as esferas nacional e regional em que se dá a aplicação concreta e imediata de tratados internacionais. A intenção do Congresso é oferecer um fórum em que representantes de cidades e regiões — certamente onde ocorre a relação mais próxima e cotidiana entre os indivíduos e seus representantes políticos — possam discutir problemas comuns, trocar experiências e apresentar suas

¹⁰⁴ Informações presentes no site oficial do Conselho da Europa. Disponível em: < <http://www.coe.int>>. Acessado em 27/12/2008.

¹⁰⁵ Disponível em: < <http://assembly.coe.int/>>. Acessado em: 28/12/2008.

expectativas e pontos de vista para autoridades nacionais em relação a situação dos direitos humanos. Assim, buscam manter constante o diálogo nos níveis municipal, regional, nacional e internacional¹⁰⁶.

Por fim, existe um Secretariado e um Secretário-Geral, que exercem papel semelhante aos análogos das Nações Unidas, já que lhes são confiadas responsabilidades de fazer com que se cumpram os objetivos pelos quais o Conselho foi criado. Dessa forma, conseguir uma maior interação entre seus membros para alcançar as metas estabelecidas. O Secretário-Geral ainda é responsável pela gestão estratégica do Conselho da Europa, supervisionando o dia-a-dia do Organismo.

A Corte e sua organização - Constituída pela Convenção, é composta por número de juízes igual ao número de Estados signatários. São eleitos para um mandato de seis anos pela Assembléia Parlamentar do Conselho da Europa e não existe restrição em relação à existência de dois ou mais representantes de uma mesma nacionalidade, já que estes não devem atuar como representantes de seus Estados, mas sim de forma individual e imparcial. Este organismo é responsável pela supervisão de todo o sistema e possui função contenciosa e consultiva, com poder de supervisão para expedir medidas provisórias e preventivas.

São partes num processo legal, o Estado ou qualquer particular que apresente queixa de violação da Convenção, podendo se dirigir ao Tribunal de Estrasburgo, com processos e audiências públicas, salvo exceção. Além disso, os requerentes individuais podem apresentar suas próprias queixas e contar com o apoio de um sistema de assistência judiciária para aqueles que não dispõem de recursos financeiros suficientes¹⁰⁷.

O Sistema Interamericano

A Organização dos Estados Americanos, criada nos moldes das Nações Unidas, pode ser entendida como fruto direto dos esforços dirigidos para a reorganização da ordem internacional após a Segunda Guerra Mundial. Robertson e Merrills¹⁰⁸ lembram que em 1939, 1940 e 1942 os ministros de relações exteriores do continente encontraram-se para discutir e adotar posições para política de segurança do hemisfério em relação à Segunda Guerra

¹⁰⁶ Disponível em: < http://www.coe.int/t/congress/presentation/default_en.asp>. Acessado em 29/12/2008.

¹⁰⁷ Disponível em: <<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/>>. Acessado em 19/12/2008.

¹⁰⁸ ROBERTSON, A. H; MERRILLS, J. G. *Ibidem*, p. 199.

Mundial. Em 1945 ocorreu na Cidade do México a Conferência Interamericana sobre os Problemas da Guerra e da Paz onde salientaram a necessidade de se criar um organismo de estados americanos para enfrentar os problemas do pós-guerra. Os autores ainda destacam o papel importante da Conferência Interamericana do Rio de Janeiro em 1947 que apresentou como resultado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), instrumento base para a segurança coletiva do sistema americano. No entanto, vale lembrar que o século anterior foi marcado pelas idéias do pan-americanismo de Simon Bolívar, representadas no Congresso do Panamá de 1826, pelo qual buscava integrar o continente por meio de um espaço de diálogo e cooperação.

Mas foi apenas em abril de 1948, na cidade de Bogotá, que o continente americano conseguiu estruturar um organismo complexo e destinado a realizar um intercâmbio mais profundo entre os países do norte, centro e sul. Naquele momento foi criada a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) com o intuito de afirmar os interesses comuns pelo respeito à soberania dos Estados, a cooperação entre as nações e a constante busca pela proteção aos direitos humanos¹⁰⁹. No mesmo ano os países presentes assinaram a Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem, que é considerada a primeira expressão internacional sobre os princípios dos direitos humanos¹¹⁰. Este documento é um dos pilares da OEA para os direitos humanos, e como a Carta das Nações Unidas para os Direitos Humanos, não apresenta uma lista detalhada de direitos a serem protegidos, mas estabelece a criação de uma Corte Inter-americana de Direitos Humanos.

Um segundo pilar deste sistema de proteção aos direitos humanos pode ser apresentado por meio da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos — também conhecido como o Pacto de São José — elaborado em 1969, mas que entrou em vigor apenas em 1978 e que foi inspirado no modelo da Convenção Européia para os Direitos Humanos com a ambição de suprir as deficiências do documento europeu. A Convenção concentra-se quase que exclusivamente com os direitos civis e políticos do homem. Em 1989, o Pacto de São Salvador acrescentou direitos econômicos, sociais e culturais.

¹⁰⁹ Os países membros originários que assinaram em 1948 a Carta da OEA foram em número de 21: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela. Posteriormente, tornaram-se membros os seguintes países: Barbados, Trinidad e Tobago (1967), Jamaica (1969), Granada (1975), Suriname (1977), Dominica, Santa Lúcia (1979), Antigua e Barbuda, São Vicente e as Granadinas (1981), Bahamas (1982), São Cristovão e Nevis (1984), Canadá (1990), Belize, Guiana (1991).

¹¹⁰ Disponível em: <http://www.oas.org/key_issues/por/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=17>. Acessado em 03/01/09.

A estrutura é composta pela Assembléia Geral, Secretaria Geral, Comitês e Comissões cujas funções se assemelham aos seus órgãos análogos nas Nações Unidas. Para o campo específico dos direitos humanos o sistema americano conta com a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão autônomo cujo mandato foi estabelecido pela Carta da OEA e pela Convenção Americana sobre os Direitos Humanos.

A Comissão possui sede em Washington D.C. sendo composta por representantes dos Estados-membros, apresentando ainda mais sete membros independentes que são eleitos pela Assembléia Geral. Estes não representam nenhum país em específico, realizando seus mandatos de forma pessoal. Devem possuir grande competência em matéria de direitos humanos e moral ilibada.

É um órgão de controle do sistema e altamente politizado, semelhante a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. A partir de 1961 passou a realizar visitas *in loco* com a finalidade de verificar a situação dos direitos humanos nos diversos Estados-membros e produzir relatórios especiais. Já em 1965 e após a Conferência do Rio de Janeiro, a Comissão passou a receber denúncias individuais ou de grupos de indivíduos sobre casos de grave violação aos direitos humanos. Além destas funções, a Comissão atua como órgão consultivo na elaboração de recomendações sobre medidas a serem adotadas pelos Estados-membros, incentiva a pesquisa e produção de conhecimento acerca de temas relacionados aos direitos humanos e ainda solicita opiniões consultivas junto a Corte Interamericana de Direitos Humanos¹¹¹.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, outro órgão de controle do sistema americano, foi criada em 1979 com sede na Costa Rica. De forma sucinta, a Corte é a instituição judicial autônoma da Organização dos Estados Americanos que tem como função interpretar e aplicar os princípios e normas estabelecidos pela Convenção Americana de Direitos Humanos, pelos acordos, tratados e protocolos adicionais. É composta por sete juízes com reconhecida atuação e conhecimento no campo dos direitos humanos, além de uma impecável reputação. Seu acionamento é realizado a partir de um relatório expedido pela Comissão e apenas esta e os Estados-membros possuem capacidade de acioná-la.

Também é interessante ressaltar que em 1980 a Corte, junto ao governo da República da Costa Rica, estabeleceu um convênio que foi aprovado em Assembléia Geral criando o Instituto Interamericano de Direitos Humanos, com natureza autônoma e acadêmica, a fim de promover o ensino, investigação e promoção dos direitos humanos com enfoque para o

¹¹¹ Disponível em: <<http://www.cidh.org/que.htm>>. Acessado em 06/01/2009.

continente americano, e desta maneira, afirmar a vontade de construir uma cultura americana para os direitos humanos¹¹².

O Sistema Africano

A experiência africana em relação à construção de um sistema regional de proteção aos direitos humanos é a mais recente. A primeira iniciativa ocorreu em 27 de junho de 1981 na cidade de Nairóbi, Quênia, com a adoção da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos, pela então Organização da Unidade Africana, que atualmente denomina-se União Africana (UA)¹¹³. A Carta entrou em vigor em 1986 após sua ratificação por 53 estados africanos membros da UA¹¹⁴. O destaque imediato foi a criação da Comissão Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos em 1987. A Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos foi criada por meio de um protocolo adicional à Carta em 2004 e foi inaugurada apenas em 2006.

As diferenças do sistema africano em relação ao americano e europeu são importantes. A Carta Africana, como lembra Hélio Bicudo¹¹⁵, é singular por abrigar conceitos que podem ser aparentemente antagônicos — como indivíduo e povo, direitos individuais e coletivos — ao garantir além dos direitos clássicos (civis e políticos), direitos da chamada terceira geração com os temas sociais, culturais e econômicos (preocupados com a proteção da coletividade, tratando de temas como o meio ambiente, da conservação do patrimônio histórico e cultural, etc), o que não ocorre de modo formal nos outros sistemas, como salienta Buergenthal¹¹⁶.

A Comissão é composta por onze membros eleitos para um período de seis anos, atuando de forma a emitir relatórios sobre a situação de direitos humanos em determinados locais, possui o poder de elaborar recomendações aos governos dos países membros, elabora

¹¹² Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.cfm>>. Acessado em 06/01/2009.

¹¹³ África do Sul, Argélia, Angola, Benim, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camarões, República Centro Africana, Chade, República Democrática do Congo, República do Congo, Costa do Marfim, Djibouti, Egito, Eritreia, Etiópia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Lesoto, Libéria, Líbia, Madagascar, Malawi, Mali, Maurícia, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Quênia, Ruanda, Saara Ocidental, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Seicheles, Somália, Suazilândia, Sudão, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda, Zâmbia, Zimbábue.

¹¹⁴ BUERGENTHAL, Thomas. The evolving human rights system. *The American Journal of International Law*, vol. 100, No. 4, Oct., 2006, p. 798

¹¹⁵ Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100014&script=sci_arttext >. Acessado em 07/01/2009.

¹¹⁶ BUERGENTHAL, Thomas. *Ibidem*, p. 796.

estudos, promove conferências e *workshops* com o intuito de disseminar informações acerca dos direitos humanos e colaborar com ONGs.

A aceitação de queixas individuais ou de grupos de indivíduos não é prevista na Carta, no entanto, Heyns, Padilla e Zwaak argumentam que na prática, é possível à Comissão verificar queixas individuais¹¹⁷ já que a Assembléia tem autorizado a publicação de suas decisões. Buergenthal¹¹⁸ argumenta que a impossibilidade de tornar público as comunicações recebidas, sem autorização prévia da Assembléia da União Africana, constrange uma ação mais eficaz da Comissão. O autor atribui isto a composição política da Assembléia da União Africana, formada pelos chefes de estado e governo, o que também gerou severas críticas no caso das Nações Unidas com a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas.

A Corte Africana pra os Direitos Humanos e dos Povos atua de forma a contemplar duas jurisdições: uma consultiva e a outra contenciosa. Esta última jurisdição é mais ampla que nas cortes do sistema europeu e interamericano, já que reconhece outros instrumentos importantes no campo dos direitos humanos, ratificados por seus Estados-membros, em relação a avaliação das queixas. Suas decisões são revestidas da autoridade de coisa julgada e o andamento dos processos é acompanhado por um Comitê de Ministros representantes da Organização da União Africana.

Percepções Asiáticas

Embora não seja possível falar num sistema asiático de proteção aos direitos humanos em virtude de não existir uma estrutura institucional nos moldes do que encontramos nas experiências apresentadas anteriormente, é reconhecida — no debate internacional sobre os direitos humanos — a presença de uma perspectiva asiática acerca desta área.

Cristina Gomes da Silva¹¹⁹ argumenta sobre a idéia central desta percepção asiática, calcada nas diferenças culturais e nas realidades sociais existentes entre o ocidente e oriente de forma geral. Para os asiáticos, a noção de direitos humanos ocidental é individualista em virtude da ênfase aos direitos civis e políticos, enquanto os orientais priorizam a noção de comunidade. Esta posição é adotada principalmente por países que exercem grande influência

¹¹⁷ HEYNS, Christof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. *Revista Internacional de Direitos Humanos Sur*, No 4, ano 3, 2006, p. 165.

¹¹⁸ BUERGENTHAL, Thomas. *Ibidem*. p.799

¹¹⁹ SILVA, Cristina Gomes da. Perspectivas Asiáticas dos Direitos Humanos. Texto disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/textos/index.html>>. Acessado em 07/01/2009.

na política internacional, como o caso da China. A preocupação com os direitos civis e políticos é minimizada diante do discurso sobre a pobreza dos países da região. A meta a ser atingida é o desenvolvimento da sociedade como um todo e dessa forma, é priorizado os aspectos coletivos em relação aos individuais.

No entanto, a autora salienta a dificuldade de se aceitar a região como um lugar homogêneo com capacidade para produzir um arcabouço institucional referente aos direitos humanos. O assunto acerca da diversidade social e das percepções acerca dos direitos humanos apresenta-se em profundo nível de debate com o desenvolvimento dos conceitos e teses universalistas e do relativismo cultural. E ainda há a tentativa de conciliá-los por meio da perspectiva intercultural.

Todas as grandes religiões do mundo estão representadas na Ásia. Podemos aqui encontrar países fortemente influenciados pelo islã, pelo budismo, pelo hinduísmo, pelo confucionismo e pelo cristianismo (...)

Um impressionante número de línguas é falado na região: híndi, cingalês, tâmil, mandarim, japonês, coreano, tailandês, tagalog e inglês são apenas alguns exemplos das muitas línguas faladas neste continente. A diversidade étnica é igualmente grande: malaios, chineses, indianos, indonésios, japoneses, afegãos, descendentes de europeus e muitos outros grupos étnicos povoam a região¹²⁰.

A questão central para compreender a percepção asiática é observar que alguns governos, dentre eles, China, Singapura e Malásia, adotam o discurso de serem defensores dessa suposta unidade no continente, rejeitando as teses universalistas de direitos humanos, em nome de uma diversidade social, econômica, política e cultural presente na Ásia. Alegam ainda que a Declaração Universal dos Direitos do Homem, apresentada em 1948, é reflexo do ocidentalismo e inadequada a realidade asiática. Além disso, acusam o ocidente de adotarem uma postura neocolonialista e de ingerência por meio de discurso que defende as concepções universalistas de direitos humanos.

Sobre este tema, a autora apresenta um interessante trecho de Lee Kuan Yew, que exerceu o cargo de Primeiro Ministro de Singapura e foi membro da delegação que negociou a independência de seu país junto ao governo britânico em 1956-1958. Ele descreve sua percepção sobre a origem da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Ela [a DUDH] foi escrita pelos poderes vitoriosos no final da II Guerra Mundial, ou seja, os EUA e os Ingleses, em primeiro lugar, igualmente os Franceses, os Russos e os Chineses. Os Russos não acreditavam numa só

¹²⁰ *Idem*, p.1

palavra do que assinaram na declaração. Os chineses estavam numa tal confusão que tiveram de fingir aceitar os direitos e liberdades inalienáveis do homem para obter o apoio americano na luta contra os comunistas, que os ameaçavam em 1945. Assim, os vitoriosos estabeleceram a Declaração Universal dos Direitos do Homem, e presumiu-se que todas as nações que aderiram à ONU a subscreveram¹²¹.

A questão não é negar os direitos humanos, mas tentar apresentar reflexões sobre a noção de universalização pregada principalmente pelos países ocidentais. Cristina Silva ainda ressalta que o raciocínio básico para esta posição é refletido na idéia de que a pobreza é um contraponto às liberdades civis e políticas. É uma violação extrema dos direitos básicos do ser humano, sendo perniciosa a noção de ser mais importante a liberdade em relação ao direito de comer.

A apresentação do contexto geral das principais instituições, organismos, procedimentos e percepções em relação aos direitos humanos, nas Nações Unidas, na Europa, na América, na África e na Ásia cumpriu seu objetivo de confirmar a extensa e complexa rede de mecanismos edificados para a construção dos direitos humanos. Ambientou-nos no terreno das cartas, declarações, protocolos, comitês, cortes e comissões que compõem o campo dos direitos humanos. Além disso, espera-se que seja possível apreender o lugar ocupado pela Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas e por seu posterior substituto - o Conselho de Direitos Humanos.

2.4.

Um olhar para dentro: A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas foi o primeiro órgão especializado para a promoção e proteção dos direitos humanos com pretensão universal. Sua estruturação foi prevista no Capítulo X – Conselho Econômico e Social – artigo 68 da Carta das Nações Unidas. Em 1947 ocorreu a primeira sessão da Comissão, sendo composta por 18 membros, dois observadores enviados por agência da ONU e mais três representantes de ONGs estavam presentes. Houve um aumento gradual que respeitou o princípio de equidade regional, de forma a promover a participação dos Estados independentes dos processos de

¹²¹ YEW, Lee Kuan. *Apud*: SILVA, Cristina Gomes da. Perspectivas Asiáticas dos Direitos Humanos. Texto disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/textos/index.html>>. Acessado em 07/01/2009.

descolonização a partir de 1962 quando o número de membros aumentou para 21, em 1967 para 32 e em 1980 o órgão já apresentava 43 membros. Em 1992 a Comissão passou a contar com 53 membros. Os estados eram eleitos pelo ECOSOC para um mandato de três anos com possibilidade de reeleição.

Ao longo de seu mandato, afirma Alston¹²², a comissão tornou-se o principal órgão das Nações Unidas no campo dos direitos humanos, mesmo com seu estatuto determinando a subordinação ao Conselho Econômico e Social e por consequência à Assembléia Geral. Paulo Sérgio Pinheiro¹²³, quando relator especial da ONU para o Mianmar, nos lembra que durante as primeiras décadas depois de instituída a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, o órgão dedicou-se quase que de forma exclusiva a elaboração de normas e tratados internacionais. Dentre os principais documentos pode-se citar a Declaração Universal dos Direitos Humanos e dois pactos sobre direitos civis e políticos, sobre direitos econômicos, sociais e culturais.

Alston¹²⁴ apresenta uma divisão temporal para explicar a atuação da Comissão. Dessa forma, entre os anos de 1946 e 1966, a Comissão não possuía poderes para adotar qualquer medida em relação às reclamações de violações aos direitos humanos. Não faltaram vozes para reivindicar um real empenho das Nações Unidas e por consequência da Comissão, para atuarem sobre os direitos humanos. O autor menciona Hersch Lauterpacht, um jurista britânico inconformado com a falta de sentido prático da Comissão. Em suas palavras, dizia que estava diante de um extraordinário grau de abdicação das próprias funções das Nações Unidas em não delegar à Comissão a capacidade para receber petições de desagravo aos direitos humanos.

O autor apresenta fortes motivos para esta suposta abdicação de deveres por parte da ONU. O contexto de franca política para os direitos humanos era favorável, já que a maior parte dos Estados-membros pertenciam ao bloco ocidental. No entanto, havia a idéia de que poderia ser criada uma situação de desconforto aos principais membros do bloco ocidental, caso fosse dado poderes de investigação *in loco*, publicidade nos relatórios e nas recomendações. Cita o exemplo dos Estados Unidos, preocupado com as denúncias de discriminação racial sobre afro-descendentes em seu território, e também pelo desconforto para a Grã-Bretanha, França, Bélgica e Portugal em relação as suas possessões coloniais e as

¹²² ALSTON, Philip. The Commission on Human Rights, *in*: Philip Alston, ed. *The United Nations and the Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford, 1992. p.126.

¹²³ PINHEIRO, Paulo Sérgio. Monitorando para a ONU. *Política Externa*, vol. 13, nº 2, Set/Out/Nov, Paz e Terra, São Paulo, 2004.

¹²⁴ ALSTON, Philip. *Op. cit.* p.139

práticas e condições mantidas. Esta posição encontrou apoio nos países do leste europeu com seus regimes autoritários e as dimensões brutais do Stalinismo. Esta é apenas uma das vertentes políticas a emperrar o desenvolvimento das funções da Comissão. Além disso, havia questões referentes ao reconhecimento e ratificação de tratados e neste caso, os Estados Unidos ainda não haviam aderido a Convenção Internacional sobre a eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de janeiro de 1969, fato que veio ocorrer apenas em outubro de 1994.

Entre os anos de 1967 e 1978 as Nações Unidas sofreram uma substancial alteração em relação a sua estrutura de membros em virtude do avanço dos processos de descolonização na África e na Ásia. Dos 51 Estados fundadores em 1945 para 151 em 1978. A maior presença de membros do então chamado Terceiro Mundo contribuiu de forma decisiva para que a Comissão passasse a exercer uma função mais ativa no campo dos direitos humanos. Assim, o órgão sofreu o crescimento de 14 novos membros, passando de 18 para 32 em 1967, dos quais 20 eram originários dos países em desenvolvimento. Neste período devem ser ressaltados os importantes esforços para a adoção de instrumentos contra o racismo e colonialismo, tais como a Convenção sobre Todas as Formas de Discriminação Racial e o Comitê Especial sobre Descolonização.

Naquele momento o ECOSOC estabeleceu dois procedimentos especiais com a finalidade de fornecer meios mais eficazes para a atuação da Comissão frente aos desafios impostos pela ampliação de membros da ONU.

Em seis de junho de 1967 criou-se, por meio da Resolução 1235 (XLII) — também conhecida como Procedimento 1235 — um mecanismo que promoveria debate anual público com foco sobre as graves violações de direitos humanos, permitindo o acesso de comunicações individuais de violações de direitos humanos à Comissão de Direitos Humanos da ONU. Sua origem está intimamente ligada a posição dos novos países membros das Nações Unidas, principalmente àqueles que surgiam após a descolonização, em relação as graves violações ocorridas pelo racismo e pelo regime do *apartheid*¹²⁵.

Ainda neste contexto, outro importante procedimento foi estabelecido por meio da experiência da Comissão em subsidiar o Grupo de Trabalho *ad hoc* de especialistas sobre os direitos humanos para a África do Sul. Devido a investigação formal e estudos em determinado país foi possível gerar um dos mais importantes mecanismos utilizados pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Este Grupo de Trabalho acabou por

¹²⁵ ALSTON, Philip. *Op. cit.* p. 144.

transformar-se o Grupo Especial de Trabalho de Especialistas para investigar casos de violação dos direitos humanos em territórios ocupados.

Em 1970 o Conselho Econômico e Social elaborou a Resolução 1503 (XLVIII) e estabeleceu o Procedimento 1503. Seu principal objetivo era identificar, por meio de avaliação de comunicações ou queixas, situações de graves violações aos direitos humanos. Alston¹²⁶ descreve de forma bastante clara a atuação deste mecanismo. Antes, é necessário ressaltar que este procedimento é tramitado sob sigilo e a publicidade ou não da situação depende de permissão prévia do Conselho de Segurança.

Em primeiro lugar, o Grupo de Trabalho de Comunicações da Sub-Comissão de Direitos Humanos inicia o procedimento por meio da escolha das matérias a serem tratadas dentre as várias queixas recebidas no ano anterior. Um Grupo de cinco membros da Sub-Comissão avalia as queixas específicas que serão levadas adiante para avaliação. O autor apresenta algumas razões para a não transmissão das queixas: o anonimato; falta de claras evidências; queixa por manifestada motivação política; falta de fontes confiáveis de notícias; não esgotamento dos meios internos do Estado para resolução; e também em situações em que não está clara a idéia de grave violação de direitos. No segundo momento a Sub-Comissão decide por maioria simples, enviar à Comissão, sua avaliação e indicação sobre as queixas para decidir adotar ou reconsiderar para um próximo período a análise das queixas. Neste momento, enquanto as queixas não são informadas a Comissão, os governos são informados e oferecida a oportunidade de apresentarem observações em sua defesa perante o órgão. O terceiro passo é o estabelecimento, pela Comissão de Direitos Humanos, de um Grupo de Trabalho de Comunicação com representatividade regional. Seu objetivo é apresentar recomendações referentes às medidas que a Comissão possa vir adotar em relação a cada situação de país, antes de concretizá-las. Em quarto lugar, a Comissão utiliza vários dias em suas sessões anuais para considerar todo tipo de material relevante para a análise do caso. Por fim, são apresentados os nomes dos países que serão considerados e aqueles que serão excluídos dos trabalhos até novos eventos.

São várias as possíveis soluções para o caso. O país pode ser mantido sob revisão que, neste caso, mais informações serão agregadas e nova oportunidade de apresentar esclarecimentos será fornecida ao governo. Poderá ser enviado um relator para avaliar novas informações e emitir parecer à Comissão. Buscar solução amigável por meio do estabelecimento de comitê *ad hoc* ante a aprovação do Estado em questão para investigação

¹²⁶ *Idem*, p. 146.

confidencial. A última opção é enviar o caso para o procedimento 1235 tornando pública a situação dos direitos humanos em determinado país e permitir a realização de estudo pela Comissão e a elaboração de recomendações com permissão do Conselho de Segurança. Entretanto, Alston salienta que o papel do Conselho é mínimo na prática e geralmente não fornece permissão para tornar público seguindo o processo em sigilo.

O autor ainda apresenta avaliação geral deste mecanismo. Argumenta que é inegável a contribuição em termos de acumulado histórico para o desenvolvimento de meios mais eficazes de avaliação das queixas e também pela exposição às realidades *in loco* por parte dos órgãos e pessoas envolvidas. No entanto, as críticas são volumosas e neste caso podem ser visualizadas a partir da posição adotada pela Anistia Internacional em relação à necessidade de sigilo do procedimento 1503, acusando as Nações Unidas de utilizarem um recurso que não expõe à sociedade internacional às graves violações dos direitos humanos, mas dissimula tais atrocidades.

Probably the Best-informed NGO observer, David Weissbrodt, concedes that ‘the 1503 process is painfully slow, complex, secret, and vulnerable to political influence at many junctures’ but none the less supports it as ‘an incremental technique for placing gradually increasing pressure on offending governments’¹²⁷.

O último período apresentado pelo autor inicia-se em 1979. É neste momento que os procedimentos 1235 e 1503 ganham fôlego e geram um intenso debate a respeito da eficácia para a constatação de violações e na proteção dos direitos humanos. Gradualmente este diálogo, em torno da publicidade ou não das investigações, foi expandindo-se para a esfera pública e agregando novos interlocutores, liderados principalmente por organizações não-governamentais. O fomento para a efervescência destes debates era a situação de aparente violação aos direitos humanos no Afeganistão, Argentina, Kampuchea, El Salvador, Bolívia e Guatemala¹²⁸. Podemos perceber ainda a crescente especialização dos mecanismos utilizados pela Comissão ao criar os procedimentos temáticos, ou seja, grupos de trabalho especializados ou mesmo especialistas independentes para examinar problemas como o desaparecimento forçado, detenções arbitrárias, casos de execuções sumárias, discriminação religiosa, utilização de mercenários, etc.

¹²⁷ ALSTON, Philip. *Op. cit.* p.153.

¹²⁸ WHEELER, Ron. The United Nations Commission on Human Rights, 1982-1997: A study of “targeted” resolutions. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*. Vol. 32, N° 1, (Mar, 1999) p. 77.

Ocorreu no dia 27 de março de 2006, após sessenta anos de trabalho, a última sessão (62ª) realizada pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Em virtude das muitas críticas recebidas pelo excesso de politização nas decisões do órgão, pela presença de membros com histórico de desrespeito aos direitos humanos e por resposta ao movimento de reforma das Nações Unidas, a Assembléia Geral decidiu extinguir a Comissão e criar o Conselho de Direitos Humanos.

Países como o Sudão, Líbia, Cuba e Zimbabwe eram duramente criticados por pertencerem ao quadro de membros da Comissão em vários momentos históricos em que havia denúncias de graves violações aos direitos humanos em seus territórios. No entanto, a criação do Conselho para alguns países, principalmente para os Estados Unidos, não resolveria o problema caso não fossem estabelecidos pré-requisitos para a eleição de novos membros.

Kofi Annan em seu relatório *Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos*¹²⁹, aborda a capacidade da Comissão de Direitos Humanos e enfatiza o constante aumento da descrença de credibilidade e do profissionalismo do órgão perante a sociedade internacional. Ressalta que alguns Estados passaram a buscar mandatos na Comissão para protegerem a si mesmos de críticas ou simplesmente atacarem outros Estados, esquecendo completamente da função essencial do organismo que é a proteção dos direitos humanos. A situação culminou para a extinção da Comissão.

¹²⁹ A/59/2005, § 182.

3. A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS

If the United Nations is to meet the expectations of men and women everywhere — and indeed, if the Organization is to take the cause of human rights as seriously as those of security and development, then Member States should agree to replace the Commission on Human Rights with a smaller standing Human Rights Council. Member States would need to decide if they want the Human Rights Council to be a principal organ of the United Nations or a subsidiary body of the General Assembly, but in either case its members would be elected directly by the General Assembly by a two-thirds majority of members present and voting. The creation of the Council would accord human rights a more authoritative position, corresponding to the primacy of human rights in the Charter of the United Nations. Member States should determine the composition of the Council and the term of office of its members. Those elected to the Council should undertake to abide by the highest human rights standards¹³⁰.

O Conselho de Direitos Humanos representa neste contexto a tentativa de revitalizar a atuação das Nações Unidas diante dos novos desafios no campo dos direitos humanos. Surge como reflexo da reforma das Nações Unidas para restabelecer a confiança e a eficácia ao sistema de direitos humanos onusiano. É também o resultado de militância por mais espaço no sistema internacional de atores que sempre foram considerados pertencentes à margem dos processos de formulação da ordem internacional. A sociedade civil organizada demonstra atuar como agente fiscalizador de modo mais intenso e próximo sobre a agenda internacional. Países da África, América Latina e Ásia buscaram e ainda lutam por maior equilíbrio interno de forma a poder realizar seus interesses e exercer um papel cada vez mais importante sobre grandes decisões internacionais.

Este capítulo aborda a criação do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Apresenta algumas posições relevantes em virtude das negociações iniciais para edificação do órgão, explora sua estrutura e mecanismos de atuação, analisa algumas diferenças em relação à Comissão e a presença de blocos formados entre os membros para o concerto de posições.

¹³⁰ A/59/2005, §182.

3.1. Precedentes

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas foi criado pela Assembléia Geral por meio da Resolução 60/251¹³¹ em 15 de março de 2006. O órgão substituiu a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas e assumiu como principal objetivo avaliar situações de violação dos direitos humanos e elaborar recomendações a respeito¹³². Já em 19 de junho de 2006, o Conselho foi inaugurado por meio de sua primeira sessão, que ocorreu na cidade de Genebra, sede do órgão.

Sua criação é parte de um conjunto de reformas do sistema das Nações Unidas proposta não apenas pelo então Secretário-Geral Kofi Annan, mas como uma iniciativa social mais ampla e que nos remete ao mandato de Boutros Boutros-Ghali, quando Secretário-Geral, e a ambição de se estabelecer uma cultura de direitos humanos para a sociedade internacional. Haja vista os esforços despendidos para a realização da Segunda Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em junho de 1993, que ficou conhecida como Conferência de Viena. Neste momento, por exemplo, os direitos humanos agregam a noção de desenvolvimento econômico e social dos povos como parte integrante de sua agenda.

In the Vienna Declaration and Programme of Action 2 the Conference reaffirmed "the right to development, as established in the Declaration on the Right to Development, as a universal and inalienable right and an integral part of fundamental human rights"¹³³.

No entanto, não houve consenso entre os diálogos da Assembléia Geral no momento das negociações, iniciadas em setembro de 2005 com a aprovação da resolução para a Cúpula do Milênio+5, sobre a estrutura que iria ser estabelecida para um futuro Conselho de Direitos Humanos. Após sete meses de intensas negociações e debates para a construção de proposta concreta de reformulação da Comissão — que abordaria os mandatos, as funções, a composição, as eleições e as regras de procedimento — o resultado das votações para criação do novo órgão foi composto de 170 votos a favor, quatro votos contra (Israel, Ilhas Marshall, Palau e Estados Unidos da América) e três abstenções (Bielorússia, Irã e Venezuela). Houve ainda sete países que não puderam votar em virtude de terem tido suspenso o direito de voto

¹³¹ A/RES/60/251

¹³² Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/>>. Acessado em 10/01/2009.

¹³³ BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda for Development*, 1994, §165.

devido ao atraso no pagamento das contribuições orçamentárias para a ONU: Costa do Marfim, Dominica, Eritreia, Papua Nova Guiné, República Dominicana, Seicheles e Chade¹³⁴.

As maiores críticas foram dirigidas pelos Estados Unidos por meio de seu representante, o Embaixador John Bolton¹³⁵. A principal preocupação do país era a inexistência de rígidos critérios para a suspensão de países — membros ou candidatos — no Conselho de Direitos Humanos que tivessem em sua história sanções por graves violações aos direitos humanos ou práticas de terrorismo, dirigidas pelo Conselho de Segurança. Neste caso, estes países utilizavam a própria Comissão para protegerem-se mutuamente e evitarem condenações. Os países na Assembléia Geral relutavam em transferir o poder ao Conselho de Segurança para determinar se um país estava ou não sobre sanção. A posição dos Estados Unidos foi considerar insuficiente o texto final, no entanto, Bolton declarou que o país iria cooperar e trabalhar junto aos outros membros na revisão destas estruturas e observar a atuação do órgão no teste prático, de ser ou não mais eficiente que a Comissão na promoção dos direitos humanos.

Outro ponto de discordância foi quanto ao número de membros do Conselho. Os Estados Unidos propunham um corpo de no máximo 20 Estados-membros e sua argumentação era baseada na idéia de que a composição dos órgãos internacionais mais efetivos seria próxima a este número de membros. Segundo eles, o principal motivo para se manter um corpo maior é o temor dos Estados de não participarem dos mecanismos de decisão e desta forma, ficarem sujeitos ao julgamento de outros Estados¹³⁶.

De acordo com Nedeva, o Irã optou pela abstenção com o intuito de não trazer mais críticas para si em relação a situação dos direitos humanos em seu próprio território.

The new body will have the same inherent limitations of the old body because it is also an intergovernmental organization. This is an association of sovereign governments that have multiple issues with each other. Political, economic, security, migration, and trade relations are all matters that come into play. To expect countries to put all of these concerns aside and act as if they were objective judges of human rights would be setting expectations too high¹³⁷.

¹³⁴ Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/pdf/GAcreatenewHRCouncil.pdf>>. Acessado em 11/01/2009.

¹³⁵ NEDEVA, Gergana. The New Human Rights Council: Will the U.N.'s best effort be good enough? *UN Reform Watches*, March 16, 2006, No 10, p.21. Este artigo foi elaborado pelo Center for U.N. Reform Education, um grupo de pesquisadores independentes, sem fins lucrativos e que não possuem vínculo partidário. Foi fundado em 1978 e tem como principal objetivo encorajar, gerar e sustentar discussões sobre vários aspectos específicos das propostas de reforma das Nações Unidas, por meio de seu sítio na internet, seus artigos, monografias, livros e conferências.

¹³⁶ *Idem*, p.25

¹³⁷ NEDEVA, Gergana. *Op. cit.* p.23

Mas por ser um órgão intergovernamental, assim expressou Kofi Annan¹³⁸, a elevação da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas à categoria de Conselho seria uma forma de garantir aos direitos humanos prioridade, maior segurança institucional e perspectiva de desenvolvimento. Além disso, o Conselho terá mais legitimidade e autoridade que seu predecessor já que seus membros deverão ser eleitos diretamente pela Assembléia Geral, diferente da maneira como eram eleitos para a Comissão, por meio do ECOSOC, que é um órgão subsidiário. Nader¹³⁹ ainda ressalta que os critérios para candidatura em relação à apresentação pública e obrigatória dos motivos e intenções do país para atuar como membro do Conselho faz deste novo sistema, um dos principais pontos de inovação em relação à Comissão.

3.2. Estrutura do Conselho

A Resolução A/RES/60/251 de 3 de abril de 2006, adotada pela Assembléia Geral dá início formal ao Conselho de Direitos Humanos. O documento apresenta as questões que balizaram as negociações para a estruturação do órgão, reafirmando os princípios contidos na Carta das Nações Unidas — de relações amigáveis entre os membros sustentadas no respeito à igualdade e auto-determinação dos povos — de forma a extrair o máximo benefício possível da cooperação internacional e atenuar os problemas de caráter econômico, social e humanitário a fim de estimular os direitos humanos e a promoção das liberdades fundamentais.

Reafirma a total consonância com os ideais contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Declaração e Programa de Ação de Viena ao recordar o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, assim como outros instrumentos de direitos humanos.

Salienta a vocação universalista das Nações Unidas ao afirmar a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Entretanto, demonstra flexibilidade ao reconhecer a importância das peculiaridades regionais e seus antecedentes históricos, culturais e religiosos que erigiram mecanismos próprios de proteção a estes direitos.

¹³⁸ A/59/2005/Add.1, §1.

¹³⁹ NADER, Lucia. O papel das ONGs no conselho de direitos humanos da ONU, *Revista Internacional de Direitos Humanos*. No 7, ano 4, 2007, p. 12.

O documento reconhece que a paz, segurança e desenvolvimento são as bases do sistema das Nações Unidas e que estes elementos também estão vinculados entre si, reforçando a idéia de que a promoção eficiente destas áreas só é capaz por meio do respeito aos direitos humanos.

Convoca a diferentes atores, dentre eles, as organizações regionais, organizações não-governamentais, organismos religiosos e a mídia para desempenhar papel ainda mais relevante na promoção da tolerância, respeito à diversidade e às liberdades fundamentais com a finalidade de que possam melhorar o diálogo internacional e ampliar o entendimento entre os Estados.

Reconhece a importância da experiência histórica acumulada pela Comissão de Direitos Humanos e observa a necessidade de se preservar mecanismos com reconhecida eficiência, assim como tentar eliminar aqueles critérios que sofreram acomodação e politização excessiva.

Com base nestes princípios a Assembléia Geral decide substituir a Comissão de Direitos Humanos e criar o Conselho de Direitos Humanos com sede em Genebra. O novo órgão irá responder diretamente à Assembléia Geral, que ficará encarregada de reavaliar o estatuto do Conselho em cinco anos. Esta previsão de reavaliação foi muito bem recebida pelos membros da Assembléia Geral e também foi um dos pontos centrais para o desenvolvimento das negociações iniciais, de forma a possibilitar a apresentação de um texto final para a criação deste órgão.

Estabelece como principal objetivo do Conselho promover o respeito universal a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais a todas as pessoas sem nenhum tipo de distinção. Deverá ocupar-se de situações de graves e sistemáticas violações aos direitos humanos e elaborar recomendações a respeito. Além disso, será responsável pela incorporação dos direitos humanos nas atividades gerais de todo o sistema onusiano, promover o intercâmbio entre as instituições e concentrar os esforços para um trabalho coordenado e mais eficiente.

De forma mais específica estabelece:

- (a) Promote human rights education and learning as well as advisory services, technical assistance and capacity-building, to be provided in consultation with and with the consent of Member States concerned;
- (b) Serve as a forum for dialogue on thematic issues on all human rights;
- (c) Make recommendations to the General Assembly for the further development of international law in the field of human rights;

- (d) Promote the full implementation of human rights obligations undertaken by States and follow-up to the goals and commitments related to the promotion and protection of human rights emanating from United Nations conferences and summits;
- (e) Undertake a universal periodic review;
- (...)
- (f) Contribute, through dialogue and cooperation, towards the prevention of human rights violations and respond promptly to human rights emergencies;
- (g) Assume the role and responsibilities of the Commission on Human Rights relating to the work of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, as decided by the General Assembly in its resolution 48/141 of 20 December 1993;
- (h) Work in close cooperation in the field of human rights with Governments, regional organizations, national human rights institutions and civil society;
- (i) Make recommendations with regard to the promotion and protection of human rights;
- (j) Submit an annual report to the General Assembly¹⁴⁰.

É composto por 47 Estados-membros eleitos de forma direta e universal, em votação secreta, pela Assembléia Geral. Esta composição leva em consideração uma distribuição geográfica equitativa por meio de grupos regionais: o continente africano com 13 lugares; Ásia com 13 lugares; Europa oriental com 6; América Latina e Caribe com 8; Europa ocidental e outros Estados com 7 lugares no Conselho. Cada mandato terá duração de três anos sem que haja possibilidade de reeleição de um Estado após dois mandatos consecutivos. No caso da Comissão, os países constituíam chapas com critério regional e a eleição era realizada pelo ECOSOC, por meio da escolha dos membros por aclamação, longe do olhar público. Neste caso o número de membros era maior, um total de 53.

Uma medida importante prevista no documento é a possibilidade de suspender os direitos inerentes aos Estados-membros do Conselho que cometerem graves violações aos direitos humanos por meio de votação em Assembléia Geral e com maioria de dois terços dos membros presentes. Estes membros do novo Conselho deverão ser mais cobrados em relação a promoção e proteção dos direitos humanos em seus próprios territórios, por meio do exame periódico universal.

Sobre as sessões, ficou acordado que o Conselho irá se reunir periodicamente ao longo do ano em três momentos. O encontro principal terá duração de no mínimo dez semanas. O órgão deverá ainda ter capacidade de realizar sessões extraordinárias quando solicitado por um dos membros do Conselho e com apoio de no mínimo um terço dos membros. No caso da extinta Comissão, as reuniões ocorriam no período de seis semanas por ano, o que era

¹⁴⁰ A/RES/60/251 p.2

extremamente prejudicial a sua eficácia e flexibilidade já que com o passar do tempo a Comissão passou a ser mais acionada.

Por fim, faz a recomendação ao Conselho Econômico e Social para que o órgão solicite à Comissão de Direitos Humanos que conclua seus trabalhos no 62º período de sessões e que declare abolida suas funções em 16 de junho de 2006¹⁴¹.

No dia 19 de junho de 2006 o Conselho inicia os trabalhos para sua primeira sessão. Os Estados-membros foram eleitos pela Assembléia Geral em 9 de maio de 2006 e irão ter seus mandatos definidos por sorteio para um, dois ou três anos. Esta seleção inicial tem por intuito gerar renovação gradual de membros, de forma a manter padrões de conduta no conselho e também utilizar o princípio de *Troika*. Os membros eleitos foram:

Grupo de estados africanos África do Sul (livre), Argélia (não livre), Camarões (não livre), Djibouti (parcialmente livre), Gabão (parcialmente livre), Ilhas Maurício (livre), Gana (livre), Mali (parcialmente livre), Marrocos (parcialmente livre), Nigéria (parcialmente livre), Senegal (livre), Tunísia (não livre) e Zâmbia (parcialmente livre).

Grupo de estados asiáticos Arábia Saudita (não livre), Bahrein (não livre), Bangladesh (parcialmente livre), China (não livre), Índia (livre), Indonésia* (livre), Japão (livre), Jordânia (parcialmente livre), Malásia (parcialmente livre), Paquistão (não livre), Filipinas** (parcialmente livre), República da Coreia (livre), Sri Lanka (parcialmente livre).

Grupo de estados da Europa oriental

Azerbaijão (não livre), Federação Russa (não livre), Polônia (livre), República Tcheca (livre), Romênia (livre) e Ucrânia*** (livre).

Grupo de estados da Europa ocidental e outros países

Alemanha (livre), Canadá (livre), Finlândia (livre), França (livre), Países Baixos (livre), Reino Unido (livre) e Suíça (livre).

Grupo de estados da América Latina e Caribe Argentina (livre), Brasil (livre), Cuba (não livre), Equador (parcialmente livre), Guatemala (parcialmente livre), México (livre), Peru (livre) e Uruguai (livre)¹⁴².

* Em 2005 possuía status de parcialmente livre, ** Em 2005 possuía status de livre, *** Em 2005 possuía status de parcialmente livre.

Ao analisar estas informações podemos constatar que dos 47 Estados-membros do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em sua formação inicial, 24 membros eram considerados livres pela *Freedom House*¹⁴³, 13 tinham o *status* de parcialmente livres e

¹⁴¹ A/RES/60/251.

¹⁴² Fonte: *Freedom House*. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>>. Acessado em 12/01/2009. Os dados são referentes aos anos de 2005/2006/2007.

¹⁴³ Os principais elementos que servem de parâmetro para avaliação do nível de liberdade pela *Freedom House* são aqueles relativos aos direitos políticos (processo eleitoral, pluridade partidária e participação social e funcionamento do governo) e liberdades civis (liberdade de expressão e crença, direitos relativos à liberdade de

10 não eram considerados livres pelo organismo. O receio norte-americano, apresentado nas negociações iniciais para a construção dos parâmetros a serem estabelecidos para o Conselho é, em grande medida, baseado nestes números apresentados, onde quase 50% dos membros foram considerados parcialmente livres ou não livres. A idéia de desrespeito aos direitos humanos está intimamente ligada a ausência de liberdade e respeito às normas e leis por parte de um estado.

O Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, em entrevista cedida ao programa Roda Viva¹⁴⁴, quando questionado sobre a presença de Estados-membros no Conselho de Direitos Humanos que possuem histórico de graves violações aos direitos humanos, salienta que é importante manter estes estados próximos aos mecanismos de direitos humanos e que é necessário fazê-los participar dos processos. No caso do Conselho, os primeiros países a serem analisados pelo mecanismo universal de revisão, serão os próprios membros. O Ministro salienta a necessidade de uma maior percepção sobre a complexidade das situações e oferece o seguinte exemplo: “Quando os países ricos subsidiam a sua produção agrícola, eles estão afetando os direitos humanos nos países pobres. Isso é o que muitas vezes não se percebe”¹⁴⁵.

A Herança da Comissão

O Conselho recebeu da Comissão uma estrutura composta por mecanismos de procedimento com inegável importância, elaborados pelo trabalho ao longo de mais de meio século. No entanto, herdou também graves deficiências que foram responsáveis pelas duras críticas às Nações Unidas em relação à promoção e proteção aos direitos humanos, fatores que culminaram com a própria suspensão da Comissão.

i) *Agenda* - De acordo com Meghna Abraham¹⁴⁶, do *International Service for Human Rights*¹⁴⁷, as regras de procedimento da Assembleia Geral oferecem capacidade ao Conselho de Direitos Humanos de estabelecer suas próprias prioridades em relação à estruturação de

associação, Estado de direito e autonomia pessoal e dos direitos individuais). As classificações são determinadas com base em 25 questões: 10 sobre direitos políticos e 15 sobre liberdades civis. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=277>>. Acessado em 12/01/2009.

¹⁴⁴ Programa Roda Viva da TV Cultura em 24/03/2008 realizou entrevista ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil Celso Luiz Nunes Amorim.

¹⁴⁵ Trecho extraído da entrevista ao programa Roda Viva de 24/03/2008.

¹⁴⁶ ABRAHAM, Meghna. *A new chapter for human rights – a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*. ISHR, June, 2006. p.20

¹⁴⁷ Organismo Internacional, com sede em Genebra, sem fins-lucrativos e reconhecido pelas leis suíças. É um organismo que visa apoiar, facilitar e encorajar a atuação de vários outros atores no campo dos direitos humanos junto ao sistema das Nações Unidas e também nos sistemas regionais de direitos humanos. Atua nos níveis local, regional e internacional. Disponível em: <http://www.ishr.ch/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=26>. Acessado em: 12/01/2009.

uma agenda de assuntos bem como elaborar as reuniões que sejam necessárias para concluir a avaliação dos temas propostos.

Sobre a Comissão de Direitos Humanos, a autora argumenta que era mantida uma agenda inflexível e demasiado ampla no que se refere aos itens principais. As conseqüências imediatas e mais visíveis eram o pouco tempo atribuído às discussões de cada item, o que gerava um debate superficial, além de muitas vezes apresentarem duplicidade de assuntos por falta de uma maior interação entre os interlocutores representantes dos Estados e ONGs.

The debate under any agenda Item was in many ways disconnected from the political decision-making process that was dependent on member States tabling a resolution or decision, and negotiations took place in meetings or consultations outside of the plenary...

The rigidity of the agenda, combined with the practice of the Commission of mainly taking action on country situations under three agenda Items, led to the arbitrary classification of issues, and to the excessive politicization of certain agenda Items¹⁴⁸.

Neste sentido, salienta a autora, o Conselho deverá suprir estas deficiências no menor tempo possível, trabalhando de forma transparente e imparcial no intuito de promover um diálogo mais efetivo e que possa atingir interação substantiva entre os atores envolvidos. No momento inicial, o Conselho será guiado pelas regras de procedimento elaboradas pela Assembléia Geral, que requerem a eleição de um presidente, dois vice-presidentes e um relator, sem a necessidade de se realizar de forma rotativa entre os quatro grupos regionais, como ocorria na Comissão. O Conselho deverá eleger com base no equilíbrio regional, competência e experiência pessoal¹⁴⁹. Um avanço importante salientando por Nader¹⁵⁰ é a não separação na agenda de direitos civis e políticos dos direitos econômicos, sociais e culturais.

A autora ainda lembra que as ONGs com *status* consultivo podem participar das sessões com direito a intervenções orais, produzir documentos e enviá-los para análise nas sessões, convocar reuniões informais com as delegações e ainda, por meio da mídia, tornar públicos suas percepções sobre os trabalhos realizados pelo Conselho e seus membros.

ii) *Formação de blocos* - Outra questão apresentada pela autora refere-se às votações influenciadas em virtude da existência de blocos entre os países-membros, freqüentes na Comissão. Isto interferia de forma negativa sobre a independência e capacidade de ação da Comissão em avaliar as situações dos países. Dessa forma, apresenta exemplos de blocos

¹⁴⁸ ABRAHAM, Meghna, *Op. cit.* p. 21.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p.25

¹⁵⁰ NADER, Lucia. *Op. cit.* p.13.

formados pelos estados africanos e por estados europeus em virtude de organismos regionais como a União Europeia e União Africana.

The States of the European Union (UE) for instance were a rigid block when came to voting because of the commitment to increase coordination amongst EU members on foreign policy objectives. The African Group's insistence that only it should be able to propose resolutions dealing with African States, coupled with its internal requirement that the affected State consent to the resolution, also effectively reduced the Commission's action on any African country to one that the State itself was willing to agree to¹⁵¹.

iii) *Procedimentos especiais* - O Conselho de Direitos Humanos deverá manter todos os procedimentos especiais utilizados pela Comissão (mandato sobre países, mandato temático, grupos de trabalho ou relatores especiais). No entanto, a partir da sua primeira sessão e após um ano, será apresentada revisão com o intuito de racionalizar e tornar mais eficiente cada mandato, como exige a Resolução 60/251. A racionalização será necessária já que estes procedimentos especiais, no decorrer dos trabalhos, não foram desenvolvidos a partir de um sistema coerente, mas sim como resposta a necessidades imediatas¹⁵². A reforma deste mecanismo foi abordada por Kofi Annan¹⁵³ que salientou a importância dos procedimentos especiais para o monitoramento sobre os direitos humanos. Os aspectos mais relevantes seriam melhorar a capacidade de captação de informações e produção de análises, por meio do estabelecimento de critérios claros e padronizados.

O processo eletivo ocorre por meio da elaboração de uma lista pública de especialistas — pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos — que estejam de acordo com os critérios técnicos (não acumular cargo ou mandato na ONU, não acumular cargo ou função governamental) e critérios gerais (experiência comprovada na área do mandato, interdependência, integridade moral e imparcialidade). Estes poderão ser indicados pelos governos, grupos regionais, ONGs, OIs e indivíduos. Um Grupo Consultivo, composto por um representante de cada uma das cinco regiões, irá analisar os candidatos e entregar a nova lista ao presidente do Conselho que submeterá os nomes à aprovação em plenária¹⁵⁴.

Por outro lado, será importante prover os procedimentos especiais com pessoas de capacidade reconhecidas no campo dos direitos humanos para executarem com eficiência os

¹⁵¹ *Ibidem*, p.28

¹⁵² *Ibidem*, p.39

¹⁵³ *General Assembly Resolution A/57/387 – Strengthening of the United Nations: an agenda for further change, 2002.*

¹⁵⁴ NADER, Lúcia. *Op. cit.* p.18.

mandatos¹⁵⁵. Assim, as principais funções desempenhadas pelo Conselho, por meio dos procedimentos especiais, seria a recepção de informações sobre denúncias de violação dos direitos humanos e a realização de comunicações pelo envio de cartas denúncia aos governos a fim de se manifestarem a respeito. Em 2006 foram enviados mais de 1.100 comunicações aos governos de 143 países¹⁵⁶.

iv) *Sub-Comissão* - O órgão foi criado em 1947 e atuou como principal estrutura subsidiária da Comissão, desempenhando importante papel na construção de instrumentos adotados pela Comissão e também na criação de grande número de normas de direitos humanos, reconhecido como um *think tank* para o sistema de direitos humanos da ONU. Também é responsável por ter desenvolvido trabalho mais próximo às ONGs, permitindo assim, a maior participação destes organismos no sistema das Nações Unidas. No entanto, como resalta Abraham, a maior deficiência da Sub-Comissão é em relação ao sistema de eleição dos membros. Os indivíduos eleitos acabaram por não atingir os requisitos de qualidade e independência em seus trabalhos na sub-comissão, sobretudo, em virtude de conflitos de interesses gerados pelos cargos que ocupavam em seus respectivos governos. Embora a Assembléia Geral, na resolução 60/251 não mencione a necessidade de se manter a Sub-Comissão, o Conselho deverá manter o sistema de especialistas¹⁵⁷.

O relatório A/HRC/5/21 apresenta a nova estrutura que, no Conselho de Direitos Humanos, substitui a Sub-Comissão com a função de oferecer apoio consultivo temático. O Comitê Consultivo será responsável por subsidiar conhecimentos especializados ao Conselho, quando este requerer, com a realização de estudos e investigações, sendo considerado um grupo de reflexão do Conselho. É composto por 18 especialistas independentes de acordo com critérios de distribuição regional, competência e experiência reconhecida no campo dos direitos humanos, integridade moral, independência e imparcialidade, com mandato de 3 anos e possibilidade de reeleição. O Conselho, em votação secreta, irá eleger os membros do Comitê Consultivo constantes em uma lista preparada pela indicação dos Estados-membros do Conselho com a colaboração de ONGs, OIs, NHRI entre outros atores. O grupo respeitará o critério de equilíbrio de gênero e de região.

Os encontros ocorrerão duas vezes ao ano por no máximo 10 dias, com possibilidade de sessões extras com prévia autorização do Conselho. Um aspecto negativo salientado pela

¹⁵⁵ Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/reform.htm>>. Acessado em 16/01/2009.

¹⁵⁶ Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/index.htm>>. Acessado em 16/01/2009

¹⁵⁷ *Ibidem*, p.54

autora é a falta de capacidade para iniciativa própria na elaboração de estudos que julguem pertinentes ao campo dos direitos humanos.

v) *Procedimento de Denúncia* - O Conselho herdou o combalido procedimento 1503. As críticas dirigidas aos mecanismos de denúncia da Comissão referiam-se em grande medida a dificuldade de obtenção de informações; a superficialidade no tratamento dos temas referentes aos direitos econômicos, sociais e políticos; demasiada interferência de considerações políticas sobre os casos, o que atrapalhava a elaboração de relatórios imparciais; seletividade e duplicidade nos padrões de escolha de países definidos para investigação; e utilização do sigilo nos procedimentos de investigação que, por muitas vezes, acabou por beneficiar os infratores justamente por não deixar claro o trabalho dos relatores e suas decisões¹⁵⁸.

Não ocorreram mudanças significativas em relação aos critérios de admissão e ao encaminhamento das denúncias até seu envio ao Conselho. Nader¹⁵⁹ apresenta alguns dos principais pontos analisados para que uma denúncia de violação aos direitos humanos seja aceita:

- Ausência de motivação política manifesta;
- Apresentar claramente os fatos e o direito violado;
- Não conter linguagem abusiva;
- Ser apresentado por vítima ou por grupo que tenha legitimidade em representá-la;
- Evitar que a queixa seja apresentada tendo como base de dados apenas informações veiculadas pela mídia;
- Não ser matéria em outros órgãos da ONU ou mecanismos regionais;
- Ter esgotado todos os recursos cabíveis da própria jurisdição interna do país.

A denúncia segue para um primeiro Grupo de Trabalho (GT), neste caso o de Comunicações, composto por 5 especialistas independentes para observação dos pontos apresentados acima para que seja decidido pela aceitação ou não da denúncia. Em caso positivo, o processo é apresentado a um segundo GT, sobre Situações, composto por 5 membros representantes de cada região, que irão elaborar um relatório sobre o caso e apresentá-lo ao Conselho. Deve ser ressaltado que todo este processo ocorre em sigilo, salvo determinação contrária do Conselho ou do segundo Grupo de Trabalho, o que gera

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 66

¹⁵⁹ NADER, Lucia. *Op.cit.* p.21

implicações negativas para a fiscalização externa, principalmente das ONGs e sociedade civil, ao trabalho do Conselho¹⁶⁰.

De forma geral, o Conselho terá o prazo de um ano para avaliar todos os mecanismos, mandatos e funções que antes eram atribuídos a Comissão.

*Decides also that the Council shall assume, review and, where necessary, improve and rationalize all mandates, mechanisms, functions and responsibilities of the Commission on Human Rights in order to maintain a system of special procedures, expert advice and a complaint procedure (...)*¹⁶¹.

Universal Periodic Review (UPR)

O mecanismo de Revisão Periódica Universal é uma novidade para o sistema de direitos humanos das Nações Unidas estabelecido pela Assembleia Geral com a resolução 60/251.

*Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfillment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity-building needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies; the Council shall develop the modalities and necessary time allocation for the universal periodic review mechanism within one year after the holding of its first session*¹⁶².

O quinto período de sessões, tratado mais adiante, apresenta a partir do relatório A/HRC/5/21 as diretrizes que estabelecem o mecanismo de revisão periódica universal. Em primeiro lugar, terá como base legal a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, instrumentos internacionais de direitos humanos e direito internacional humanitário, as promessas e compromissos assumidos pelos Estados de forma voluntária e também em virtude de sua candidatura ao corpo de membros do Conselho de Direitos Humanos. Alguns dos princípios que devem nortear os trabalhos são: o dever de promover a universalidade, a interdependência, a indivisibilidade e a interrelação entre todos os direitos humanos; assegurar abrangência universal e igualdade de tratamento entre os Estados; contar

¹⁶⁰ *Idem*, p.22

¹⁶¹ A/RES/60/251, decisão 6, p.3.

¹⁶² A/RES/60/251, 5(e).

com a participação do país examinado; desenvolver-se de forma objetiva, transparente, não seletiva que evite a confrontação e a politização do procedimento; assegurar e incluir no desenvolvimento dos trabalhos os atores pertinentes e interessados, assim como a participação de organismos internacionais, instituições nacionais, organizações não-governamentais de direitos humanos.

Como alguns dos objetivos principais, o mecanismo de revisão periódica deve buscar melhorar a situação dos direitos humanos no país avaliado, o cumprimento das obrigações e compromissos do Estado na esfera dos direitos humanos, a avaliação dos avanços e dificuldades para implantação das recomendações, o intercâmbio das melhores práticas entre os Estados e destes com os diversos atores do sistema internacional e o apoio a cooperação e promoção em matéria de direitos humanos.

De acordo com Abraham¹⁶³, a criação do mecanismo de Revisão Periódica Universal foi apresentada como resposta às críticas geradas sobre a seletividade e a duplicidade dos padrões de análises da Comissão sobre a situação dos direitos humanos nos países. Assim, por meio deste procedimento, todos os Estados-membros das Nações Unidas estarão sujeitos a revisão periódica. O mecanismo ainda pode permitir o acompanhamento dos resultados obtidos a partir das recomendações elaboradas pelo Conselho aos países com situações definidas como de grave desrespeito aos direitos humanos. Neste caso, a autora lembra que o acompanhamento dos resultados pela Comissão era deficiente e fonte de críticas para o órgão.

Deve ser ainda ressaltado o importante papel exercido por ONGs, organismos internacionais e sociedade civil organizada sobre as negociações para estruturação do mecanismo de Revisão Periódica Universal. A *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) formada por estados europeus, a *International Labour Organization* (ILO), *African Peer Review Mechanism* (criado pelos estados africanos que compõem o *New Partnership for Africa's Development* - NEPAD) contribuíram com propostas em forma de projetos para a estruturação mais detalhada dos mecanismos de Revisão Periódica Universal¹⁶⁴.

O UPR deve atuar por meio do Presidente do Conselho e de um Grupo de Trabalho composto pelos 47 membros do órgão – cada Estado irá determinar sua delegação. Deve contar com a participação de Estados observadores por meio do diálogo aberto nas sessões, assim como outros atores interessados e pertinentes, tais como ONGs, OIs e NHRI que

¹⁶³ ABRAHAM, Meghna, *Op. cit.* p. 73.

¹⁶⁴ Human Rights Watch, Aug 18, 2006. Disponível em: < <http://www.hrw.org/en/node/77896>>. Acessado em 19/05/2007.

poderão assistir os trabalhos e assim, fiscalizar o mecanismo. O Grupo de Trabalho receberá informação por parte do Estado examinado e apresentará um informe nacional oralmente ou em até 20 páginas – com o intuito de garantir igualdade de tratamento aos Estados examinados e evitar sobrecarga no mecanismo. Será de responsabilidade do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas a compilação de informações a respeito da situação dos direitos humanos no país examinado, além de um resumo de até 10 páginas sobre informações provenientes de outros interlocutores pertinentes ao mecanismo¹⁶⁵.

No entanto, lembra Nader¹⁶⁶, a ausência de especialistas independentes pode gerar conseqüências na elaboração de resultados, tornando-os superficiais com pouca informação e exposição para o país no mecanismo de Revisão Periódica Universal, sendo assim, um desafio para o sucesso desta inovação.

Participação das Organizações Não-Governamentais

As ONGs sempre estiveram presentes nas Nações Unidas por exercerem um papel fundamental na construção de normas e modelos a serem seguidos nos mais diversos campos e especialmente em relação aos direitos humanos. A proximidade destes organismos com a sociedade é um fator de grande relevância por gerar a *expertise* necessária aos trabalhos da ONU. Suas contribuições serviram para aumentar a compreensão sobre casos concretos de violações aos direitos humanos, influenciaram na elaboração de resoluções, estudos de casos, e na construção de inúmeros mandatos para procedimentos especiais.

A participação destes organismos foi prevista no artigo 71 da Carta das Nações Unidas, lembra Abraham¹⁶⁷, que delegou poderes ao ECOSOC para elaborar os princípios a serem aplicados e as estruturas necessárias para a realização de consultas junto às ONGs. Este assunto foi previsto pela Resolução 1996/31 de elaboração do ECOSOC. Da mesma forma, a Resolução 60/251 reafirma em seu parágrafo 11 que:

Decides that the Council shall apply the rules of procedure established for committees of the General Assembly, as applicable, unless subsequently otherwise decided by the Assembly of the Council, and also decides that the participation of and consultation with observers, including States that are not members of the Council, the specialized agencies, other intergovernmental organizations and national human rights institutions, as well as non-governmental organizations, shall be based on arrangements,

¹⁶⁵ A/HRC/5/21, p.9

¹⁶⁶ NADER, Lucia. *Op. cit.* p.17

¹⁶⁷ *Idem*, 89.

including Economic and Social Council resolution 1996/31 of 25 July 1996 and practices observed by the Commission on Human Rights, while ensuring the most effective contribution of these entities¹⁶⁸.

A importância das ONGs ainda é refletida na fiscalização dos procedimentos adotados pelo Conselho, seja na elaboração de pareceres e recomendações, bem como no constante monitoramento das medidas adotadas pelos Estados-membros que visem solucionar as situações de infração aos direitos humanos. Ainda atua de forma a apoiar ou gerar oposição em relação aos candidatos ao Conselho de Direitos Humanos na Assembléia Geral¹⁶⁹.

3.3. Análise dos Períodos de Sessões 2006-2008

Esta parte do capítulo analisa a documentação referente aos períodos de sessões realizadas pelo Conselho de Direitos Humanos entre o momento inicial de seus trabalhos até o final do ano de 2008. O intuito é observar a evolução do órgão em relação aos aspectos responsáveis pelas críticas dirigidas à antiga Comissão de Direitos Humanos, sobretudo, em relação às questões de *accountability*, a formação de blocos entre os membros, a racionalização e adaptação dos mecanismos de atuação sobre violações aos direitos humanos, o acompanhamento das decisões, etc. Ainda, observar a presença de elementos contidos nas propostas de reforma das Nações Unidas em sentido mais amplo.

Primeiro período de sessões

Ocorrido entre os dias 19 e 30 de Junho de 2006, tinha em sua agenda os seguintes itens: eleger os agentes para a realização da sessão; organizar os trabalhos; receber o relatório do Alto Comissário para os Direitos Humanos; implementar a resolução da Assembléia Geral 60/251 de 15 de março de 2006; programar os trabalhos para o primeiro ano de atuação; e elaborar o relatório para a Assembléia Geral sobre o primeiro período de sessões do Conselho¹⁷⁰. De fato, a principal tarefa neste primeiro momento foi organizar a transição de um órgão para outro de forma a não permitir que houvesse lacunas nos trabalhos já assumidos pela Comissão e, dessa forma, prosseguir com seus mandatos, mecanismos, funções e

¹⁶⁸ Assembléia Geral, Conselho de Direitos Humanos, Resolução A/60/251, 3 de abril de 2006, §11.

¹⁶⁹ NADER, *Op. cit.* p.12

¹⁷⁰ Assembléia Geral, Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, A/HRC/1/1.

responsabilidades. Ao prazo de um ano, rever e quando necessário suprir as deficiências e racionalizar o sistema, como foi previsto pelo parágrafo 6 da Resolução 60/251.

Este primeiro período de sessões foi concluído com a adoção de oito resoluções, três decisões e duas declarações do Presidente Luis Alfonso de Alba, do México. Deve se destacar a decisão do Conselho de adotar a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas de Desaparecimentos Forçados (adotada sem votação), recomendando que esta seja recebida pela Assembléia Geral e estabelecida a abertura para a ratificação dos Estados-membros na cerimônia realizada em Paris. Além disso, apresentou o esboço da Convenção para a Assembléia Geral.

Outro documento importante adotado nessa primeira sessão foi a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Neste caso, os trabalhos foram iniciados por um grupo de trabalho estabelecido ainda pela Comissão de Direitos Humanos em 1994. Por meio deste, foi elaborado o modelo para a Declaração em 29 de junho de 2006 e adotado pelo Conselho por 30 votos a favor, 2 contrários e 12 abstenções. O Conselho recomenda que o documento final seja apreciado e adotado o mais breve possível pela Assembléia Geral.

O Conselho adotou ainda a resolução que decide dar substantiva atenção a situação de violações aos direitos humanos na Palestina e nos territórios árabes ocupados por Israel, preocupação constante e presente em todos os períodos de sessões. Além disso, considerou fornecer suporte ao Tratado de Paz de Abuja, dirigindo esforços para a proteção dos direitos humanos e combate ao estímulo do ódio e da violência por questões de religião e/ou raça, com a promoção de tolerância e diálogo. Solicitou atenção especial à situação de direitos dos migrantes na ocasião das discussões para o *High-Level Dialogue on International Migration and Development* na 61ª sessão da Assembléia Geral em 2006.

Decidiu ainda estender por um ano os mandatos do Grupo de Trabalho sobre o Direito ao Desenvolvimento; por dois anos o mandato do Grupo de Trabalho sobre um Protocolo Opcional para a convenção sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Também decidiu estender pelo mesmo período os mandatos de todos os procedimentos especiais da Comissão assim como os mecanismos estabelecidos de acordo com o Procedimento 1503 do ECOSOC, e por mais três anos o mandato do Grupo de Trabalho sobre a Implementação Efetiva da Declaração de Durban e o Programa de Ação. Por fim, decidiu estabelecer um grupo de trabalho intergovernamental para desenvolver o mecanismo de revisão periódica universal.

Segundo período de sessões

Ocorreu entre os dias 18 de setembro a 6 de outubro e de 27 a 29 de novembro de 2006¹⁷¹. Neste momento o Conselho já apresenta uma agenda mais consistente e por meio de resoluções, solicita ao Grupo de Trabalho Intergovernamental Aberto, que inicie a revisão sobre o manual de procedimentos especiais de direitos humanos das Nações Unidas e formule recomendações. Solicita também que seja elaborado um projeto de código de conduta para padronização dos procedimentos especiais.

Demonstra grande preocupação na relação entre extrema pobreza e direitos humanos e solicita a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos que elabore um projeto de princípios orientadores — com a presença dos Estados-membros, dos órgãos relacionados na ONU, OIs, NIHRs, ONGs e especialistas independentes — e apresentem um informe ao Conselho em seu sétimo período de sessões. Reafirma assim, os compromissos contraídos na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social realizada em Copenhague, 1995 e a Declaração do Milênio com a meta de erradicação da pobreza de 2000. Esta resolução foi adotada sem submissão a votação.

Aborda a questão dos direitos humanos nos territórios árabes ocupados, entre eles o Golã sírio. Faz referência a resolução 497 de 1981 elaborada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e a resolução 60/40 de 2005, estabelecida pela Assembleia Geral, que salientou o não cumprimento da resolução anterior por parte de Israel. Solicita ainda que Israel, país ocupante, cumpra as resoluções pertinentes proferidas pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança, desistindo de alterar a estrutura geográfica, a composição institucional, bem como deixar de impor aos territórios ocupados no Golã sua jurisdição e administração, atitudes estas sem lastro no direito internacional. Também pede que o país desista de impor sua nacionalidade aos sírios por meio de cédulas de identidade israelenses. Por fim o Conselho decide prosseguir com os exames de violações de direitos humanos no Golã sírio.

Expressing grave concern about the continuing construction, contrary to international law, by Israel of the wall inside the Occupied Palestinian Territory, including in and around East Jerusalem, and expressing its concern in particular about the route of the wall in departure from the Armistice Line of 1949, which could prejudice future negotiations and make

¹⁷¹ Assembleia Geral das Nações Unidas, Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/2/9.

the two-State solution physically impossible to implement and which is causing the Palestinian people further humanitarian hardship...¹⁷²

Após a conclusão de estudos e a produção de um relatório final apresentado ao Conselho e à Assembleia Geral, sobre a situação de graves violações aos direitos humanos nos territórios árabes ocupados, as recomendações a Israel não foram cumpridas e o muro foi construído. A resolução, aprovada com 45 votos a favor, recomenda as medidas que Israel deve tomar para que se façam cumprir os acordos, tratados e convenções sobre direitos humanos dos quais o país é signatário¹⁷³.

A sessão aprovou, sem recorrer à votação, tornar público o texto que apresenta análise sobre a situação dos direitos humanos no Quirquístão por meio do mecanismo de procedimento 1503 do ECOSOC. A documentação faz referência às denúncias de uso excessivo de força policial contra manifestantes, com utilização de detenções arbitrárias e a morte de cidadãos com o intuito de sufocar a oposição política no protesto ocorrido em setembro de 2002. Salieta também a ocorrência de dois casos de estupro contra mulheres na cidade de Bishkek. Dessa forma, espera que a exposição pública do caso tenha conseqüências positivas para o constrangimento de futuras violações e invoca o novo governo e prosseguir com os esforços para apurar e evitar tais eventos. Por fim, decide por encerrar o exame deste assunto.

O Conselho decide solicitar à Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas sobre os Direitos Humanos que realize um estudo detalhado sobre o alcance e conteúdo das obrigações relacionadas aos direitos humanos e o acesso equitativo à água potável e ao saneamento básico, levando em consideração a opinião dos estados e demais órgãos interessados e assim, apresentar o resultado ao Conselho antes da realização do sexto período de sessões¹⁷⁴.

A agenda de decisões ainda observou os seguintes temas: direito a verdade (2/105); incompatibilidade entre democracia e racismo (2/106); acesso a medicação em contextos de pandemias como HIV/Aids, tuberculose e paludismo (2/107); direito de toda pessoa a saúde física e mental (2/108); Decidiu sobre a produção de um projeto de diretrizes gerais, realizado por especialistas independentes sobre as conseqüências das políticas de reforma econômica e da dívida externa dos países para o pleno exercício de todos os direitos humanos (2/109); integridade do sistema judicial (2/110); relação entre direitos humanos e a privação arbitrária

¹⁷² A/HRC/2/9, p.12

¹⁷³ *Idem*, p.14

¹⁷⁴ A/HRC/2/9.

da nacionalidade (2/111); privação de liberdade em contexto de luta contra o terrorismo (2/112) – todas estas decisões sem proceder a votação. O Conselho decidiu acolher a cooperação com a Oficina do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos no que se refere à produção de informes sobre os avanços sobre a situação dos direitos humanos no Afeganistão (2/113) e Nepal (2/114), sem submeter os assuntos a votação.

A decisão (2/115), celebrada em 28 de novembro de 2006, cuja votação registrou 25 votos favoráveis contra 11 e 10 abstenções, adotou o texto que aponta satisfação do Conselho de Direitos Humanos em virtude do Acordo de Paz de Darfur, estabelecido em Abuja e as medidas adotadas para aplicá-lo. No entanto, salienta a preocupação com que o Conselho de Direitos Humanos observa a gravidade da situação das persistentes violações aos direitos humanos e ao direito humanitário internacional, principalmente em relação aos grupos mais vulneráveis de mulheres, crianças e idosos. Solicita ainda a cooperação de agentes estatais em especial e a todas as partes que respeitem a aplicação do Acordo de Paz e a garantia de acesso, sem restrições, aos observadores do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos no Sudão em condições seguras. Por fim, solicita que os atores da comunidade internacional envolvidos no processo de paz cumpram suas promessas de apoio com urgência por meio de assistência financeira e técnica.

Após as decisões, foram apresentados, por meio de relatores especiais e na presença de Estados-membros, Estados observadores, organismos não-governamentais, organismos internacionais, instituições nacionais de direitos humanos e observadores de outros órgãos das Nações Unidas, relatórios sobre a situação dos direitos humanos em variados aspectos, tais como, racismo, xenofobia, migração, violência contra a mulher, execuções arbitrárias, tortura e maus tratos, liberdade de religião e crença, a situação dos detentos na Baía de Guantánamo, prostituição infantil e pobreza extrema.

Também foram apresentados informes, pelos especialistas independentes sobre a situação dos direitos humanos nos seguintes países: Somália, Cuba, Territórios palestinos ocupados, Camboja, Haiti, República Popular Democrática da Coreia, Burundi, Mianmar, Belarus, Libéria e Sudão.

No caso específico de Mianmar¹⁷⁵, em que o brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro exerceu a função de relator especial, as principais violações aos direitos humanos ocorrem em virtude de repressões políticas àqueles que são opositores da liderança exercida por militares desde

¹⁷⁵ E/CN.4/2006/34, *Comisión de Derechos Humanos*.

1962. Notou-se que após um suposto processo de transição institucional, em dezembro de 2005, os avanços, conforme avalia o relatório de Pinheiro, foram insuficientes para o sucesso da reforma democrática. Deve ser salientado que o governo de Mianmar não cooperou com as visitas do relator especial nem manteve o convite de forma contínua.

Continúan la intimidación, el hostigamiento, la detención arbitraria y el encarcelamiento de civiles por ejercer pacíficamente sus derechos civiles y políticos y sus libertades. Están particularmente expuestos los miembros de los partidos políticos inscritos, los defensores de los derechos humanos y los defensores de la democracia (...).

No hay proceso de transición que merezca este nombre mientras se denieguen las libertades de reunión, expresión y asociación; se silencien las voces que propugnan la reforma democrática; se encarcele a los representantes electos; y se declare delincuentes a los defensores de los derechos humanos. No se podrá avanzar hacia una reconciliación nacional mientras se mantenga detenidos a representantes políticos clave, sus electores sean objeto de abusos graves y sistemáticos de derechos humanos y se pasen por alto sus preocupaciones políticas.¹⁷⁶

O relatório salienta o número de 1.144 presos políticos pelas autoridades de Mianmar e indicadores que apresentam aumento substancial da pobreza e declínio do desenvolvimento sócio-econômico de forma geral. Agrega-se a estes fatores o componente de conflitos contra minorias étnicas.

A análise apresentada por Pinheiro é bastante aguda. Utiliza o recurso histórico para contextualizar a grave e persistente situação de Mianmar, sobretudo, o difícil processo de transição, se assim é possível chamá-lo, do regime militar para o democrático. Salienta a precária situação dos direitos civis e políticos como as detenções forçadas, liberdades de expressão e religiosa; direitos econômicos e sociais, com violações em relação ao trabalho forçado e violência contra mulher e crianças, disseminação do HIV/Aids por falta de políticas de saúde eficazes; além da caótica situação humanitária, com deslocamentos forçados, refugiados e restrições às ações de agencias humanitárias internacionais, principalmente para alimentação.

Outro caso apresentado refere-se a Cuba¹⁷⁷, por meio da representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Christine Chanet. A relatora salienta em seu relatório a visível melhora nas esferas da educação e saúde percebidas na ação do governo cubano, inclusive, foi possível perceber avanços em relação à liberdade de opinião e expressão.

¹⁷⁶ E/CN.4/2006/34, p. 2.

¹⁷⁷ E/CN.4/2006/33.

El 8 de noviembre de 2005, la Asamblea General adoptó por una mayoría abrumadora de Estados Miembros la resolución 60/12 sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba.

La tensión extrema entre Cuba y los Estados Unidos de América crea un clima poco propicio para el desarrollo de las libertades de expresión y de reunión¹⁷⁸.

No entanto, a relatora lembra que em 2003 houve movimentação por parte do governo de Cuba, sem precedentes, para neutralizar uma possível atuação dos Estados Unidos na política do país. A questão versava sobre a atuação de representantes norte-americanos estabelecidos em Havana acusados de auxiliarem a oposição ao governo. Este episódio culminou com a detenção de aproximadamente 80 pessoas da sociedade civil, sob a acusação de expressarem opinião por meio de artigos, manterem comunicação com exilados e ONGs como fatores que atentariam contra a independência e integridade do Estado.

Chanet argumenta sobre o ciclo de violações aos direitos humanos criado pelo embargo econômico norte-americano, onde vários órgãos das Nações Unidas como FAO, UNESCO, OMS e UNICEF salientam as dificuldades para o desenvolvimento sócio-econômico em virtude do “fechamento” da ilha, além como as respostas do governo que causam grande déficit aos direitos civis e políticos.

O segundo período de sessões (A/HRC/2/9) também aborda a relevante questão ao tema relativo à crise do Darfur. Os debates e negociações ocorreram na 34ª sessão realizada em 28 de novembro de 2006, patrocinada pela Argélia em nome dos países do grupo africano. O texto apresenta satisfação em relação ao estabelecimento de um Acordo de Paz de Darfur, assim como as medidas adotadas para sua aplicação. Observa com grande preocupação a situação grave que os direitos humanos e a situação humanitária enfrentam em Darfur, solicitando a todas as partes um fim imediato às violações, salientando a situação de grupos vulneráveis como de mulheres e crianças e o regresso das pessoas deslocadas internamente aos seus lares. O Conselho solicita a todas as partes envolvidas no Acordo de Paz que garantam e viabilizem o acesso, sem restrições, ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e da mesma forma proporcionem segurança às ações humanitárias em Darfur.

Na mesma sessão, a Finlândia, representando os países da União Européia e o Canadá, sugere a alteração de alguns pontos do relatório que deverá ser encaminhado à Assembléia Geral. No entanto, estes não chegam a causar uma mudança significativa na

¹⁷⁸ E/CN.4/2006/33, p.3.

estrutura e objetivos da resolução, mas buscam uma forma mais contundente de apresentar a visão do Conselho no caso de Darfur, utilizando o termo “Governo do Sudão” e atribuindo a obrigação de proteger sua população contra as violações de direitos humanos.

A votação teve como resultado a manutenção do texto anterior e não acolheu as propostas apresentadas pelos representantes da Finlândia: Votaram a favor das emendas propostas do texto: Alemanha, Argentina, Canadá, Equador, Finlândia, França, Gana, Guatemala, Japão, México, Países Baixos, Peru, Polônia, Reino Unido e Irlanda do Norte, República Checa, República da Coreia, Romênia, Suíça, Ucrânia e Uruguai. (20 votos). Votaram contra as emendas: Arábia Saudita, Argélia, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, China, Cuba, Djibouti, Rússia, Gabão, Índia, Indonésia, Jordânia, Malásia, Malí, Marrocos, Nigéria, Paquistão, Senegal, Sri Lanka, África do Sul e Tunísia (22 votos). Brasil, Filipinas, Mauritânia e Zâmbia abstiveram-se na votação. Nesta Assembléia Geral pode-se perceber a convergência dos votos dos países membros da Organização da Conferência Islâmica¹⁷⁹ a favor de uma resolução menos intensa a respeito das medidas que o Sudão deveria executar em relação à situação em Darfur.

O mais importante neste período foi a decisão de estabelecer, em dezembro de 2006, por meio da resolução S-4/101, uma Missão de Alto Nível com mandato para que fossem investigadas as questões referentes às violações dos direitos humanos no Sudão.

Terceiro período de sessões

Ocorreu de 29 de novembro a 8 de dezembro de 2006. Novamente é apresentada a situação dos territórios palestinos ocupados e é solicitada a aplicação urgente da resolução S-1/1. O órgão recebeu o informe sobre investigação do Líbano e a grave situação dos direitos humanos causada por operações militares israelenses e solicitou ao escritório do Alto Comissariado que realizasse novas consultas ao governo libanês.

¹⁷⁹ Criada em 1969 com o objetivo de unir os países que possuíam uma parcela expressiva de população que professava a fé islâmica no sentido de proteger o bem-estar e os interesses de seus membros bem como das populações muçulmanas. Possui 57 Estados-membros dos quais, 15 também são membros do CDH. Os países que compõem a OCI e que também participam do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 2007 são: Azerbaijão, Arábia Saudita, Bangladesh, Camarões, Catar, Djibuti, Egito, Gabão, Indonésia, Jordânia, Malásia, Mali, Mauritânia, Nigéria, Paquistão e Senegal. Podemos observar que nos resultados das votações de diversos temas no CDH, estes países tendem a posicionarem-se de maneira convergente.

Sobre as decisões, o Conselho aprovou sem submeter à votação, celebrar o Seminário sobre cooperação regional para a promoção e proteção dos direitos humanos na região da Ásia e Pacífico em 2007 (3/102).

Ainda ressalta a necessidade de aplicar e fortalecer de forma concreta a Declaração e o Programa de Ação de Durban, que versa sobre situações de racismo. Decide que o Conselho irá assumir a responsabilidade de um comitê preparatório para a Conferência de Exame de Durban a ser realizada em 2009.

O Conselho acolheu o informe apresentado por comissão competente que avaliou a situação dos direitos humanos na Líbano, violados em virtude das operações militares de Israel em 33 dias de conflitos entre 12 de julho e 14 de agosto de 2006.¹⁸⁰ A Comissão concluiu que as ações tiveram efeito devastador, principalmente na região meridional do Líbano com 1.191 mil mortes e mais de 4.000 mil feridos. Além disso, destaca a utilização desproporcional e indiscriminada de força por parte de Israel, sobretudo, contra população e bens civis libaneses. Houve utilização de bloqueio aéreo e naval que, por consequência, prejudicou a assistência humanitária internacional às populações mais atingidas ou forçadas a deslocarem-se de suas regiões.

Neste período ocorreu a apresentação de informes sobre o desenvolvimento das atividades de Grupos de Trabalhos específicos aos temas do parágrafo 6 da resolução 60/251. A dinâmica é desenvolvida com a apresentação de tal informe por um Vice-Presidente do Conselho, chamado neste caso de Facilitador, que é questionado pelos membros do Conselho, estados observadores, ONGs, OIs, órgãos da ONU, etc.

Foi apresentado o exame sobre Relatório Periódico Universal, por meio do informe A/HRC/3/3, elaborado por Mohamed Loulichki (Marrocos) Vice-Presidente do Conselho e Facilitador do Grupo de Trabalho sobre o Relatório Periódico Universal. O relatório aborda a base jurídica e de princípios em que serão elaboradas as revisões, os objetivos, sua periodicidade e ordem dos exames, elementos de procedimento, resultados e adoção das medidas cabíveis. Estes tópicos foram debatidos na presença de Estados-membros, observadores, agências da ONU, ONGs e OIs a fim de encontrarem pontos de convergência e elementos que necessitam de maior diálogo.

Da mesma forma, o Grupo de Trabalho sobre o exame dos mandatos, mecanismos, funções e responsabilidade encarregado de aplicar o parágrafo 6 da resolução 60/251 e a

¹⁸⁰ A/HRC/3/2.

decisão 1/104 do Conselho de Direitos Humanos, apresentou o informe¹⁸¹ por meio de Tomás Husák (República Tcheca), Vice-Presidente do Conselho. Embora o documento apresente apenas proposições para discussão, não estabelecendo definições de conduta, pode ser visto de forma otimista já que fornece elementos importantes para a reforma dos mecanismos exigidos anteriormente por Kofi Annan. Assim, busca meios para aumentar a universalização dos direitos humanos e equilibrar direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, além de promover o direito ao desenvolvimento dos povos. Sobre a coerência e coordenação dos mandatos, lembraram da necessidade, exigida por Kofi Annan, de melhorar a prestação de contas e o papel exercido pelos titulares dos mandatos dos procedimentos especiais por meio da racionalização do sistema¹⁸². Prover maior qualidade e eficiência na obtenção de informações sobre o território, na apresentação e no formato dos relatórios (padronização, clareza e concisão), na promoção de maior diálogo interativo entre as questões de direitos humanos e os métodos para agrupar os temas.

El debate sobre este tema se centró en los medios de asegurar una dotación de personal calificado, independiente y a largo plazo y una financiación suficiente del presupuesto ordinario, mejorar la calidad de los informes presentados, introducir mejoras administrativas y vigilar la labor de seguimiento¹⁸³.

O informe A/HRC/3/5 versou sobre a evolução dos procedimentos de denúncia apresentado pelo Vice-Presidente do Conselho, o Sr. Blaise Godet da Suíça, na função de Facilitador. Evidenciou a necessidade de tornar o procedimento 1503 mais eficaz e objetivo. Suas propostas apresentaram alternativas para simplificar os critérios de aceitação das denúncias, que no modelo original sofria de demasiado formalismo. Uma questão interessante é a possibilidade criada para uma denúncia poder ser reapresentada, caso supra as exigências do mecanismo, já que uma vez negada segundo os critérios anteriores não havia possibilidade de tratar novamente o assunto. Também foram ampliados os temas referentes aos direitos humanos, como o direito ao desenvolvimento. Deve ser ressaltado ainda que o informe não adotou posição em relação ao sigilo dos procedimentos especiais, questão duramente criticada por ONGs e OIs em virtude de ter auxiliado muito mais os Estados violadores dos direitos humanos.

¹⁸¹ A/HRC/3/4.

¹⁸² *Idem*, §20.

¹⁸³ *Idem*, §36.

Quarto período de sessões

O quarto período de sessões ocorreu entre 12 e 30 de março de 2007. Neste relatório, deve ser ressaltada a interessante questão apresentada por John Ruggie, na função de Representante Especial do Secretário Geral, por meio do informe A/HRC/4/35 sobre a responsabilidade de empresas transnacionais e outros tipos de empresas comerciais com a proteção e promoção dos direitos humanos. Ruggie argumenta que a principal causa de violação dos direitos humanos pelas empresas é o desequilíbrio entre as forças econômicas e a capacidade de governança. Assim as Nações Unidas, por meio do Conselho de Direitos Humanos, deveria promover o esforço de catalogar as normas, práticas e tendências que estão presentes na relação entre as empresas e a preservação de direitos do homem. Salientou ainda que o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos não trataram de forma mais detalhada as obrigações existentes na relação Estado/empresa. No entanto, a partir do estabelecimento da Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW), de 1979, a Convenção sobre os Direitos das Crianças (CRC) adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1989 e a mais recente Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, possuem referências mais objetivas na relação entre os indivíduos e as empresas. O informe trás o exemplo da exigência presente na CEDAW para que os Estados adotem medidas para eliminar qualquer discriminação de empresas em relação às mulheres¹⁸⁴. O Informe desenvolve o dever de proteção do Estado, a responsabilidade das empresas e sua prestação de contas em relação aos delitos internacionais e especificamente às violações aos direitos humanos, os mecanismos de direito interno e externo e o sistema de auto-regulamentação que ressalta as políticas e práticas adotadas pelas próprias empresas, de forma voluntária, sobre a promoção e proteção aos direitos humanos.

O relatório volta a destacar a situação dos territórios palestinos ocupados desde 1967 por Israel, seguindo a resolução S-1/1 do Conselho de Segurança. Elaborado pelo Relator Especial John Dugard, o documento A/HRC/4/17 observou as operações militares “chuvas de verão” e “nuvens de outono” realizadas por Israel no território de Gaza, com uso intenso de força de artilharia e principalmente o envio de foguetes que destruíram instalações civis (estradas, hospitais, escolas, etc)

Sobre a construção de barreiras na região, o relatório expõe que:

¹⁸⁴ A/HRC/4/35

Los más de 500 puestos de control y controles de carretera son un obstáculo para la libertad de circulación en el territorio palestino ocupado. El muro que se está construyendo en Jerusalén oriental es un instrumento de ingeniería social que tiene por objeto lograr la judaización de Jerusalén al reducir el número de palestinos en la ciudad (...).Las fronteras exteriores se habían cerrado básicamente y sólo se abrían para permitir un mínimo de importaciones y exportaciones y viajes al extranjero. Ello ha ocasionado una crisis humanitaria, cuidadosamente manejada por Israel, que castiga al pueblo de Gaza sin provocar alarma en Occidente. Se trata de una estrangulación controlada que parece caer dentro de los generosos límites de la tolerancia internacional¹⁸⁵.

A Assembléia Geral aprovou em 17 de novembro, uma resolução com 156 votos favoráveis, 7 contrários e 6 abstenções, pela qual seria enviada uma missão de investigação em Gaza com o intuito de averiguar a morte de vários civis por ataques israelenses sem motivos militares aparentes. No entanto, Israel negou aceitar tal resolução. Anteriormente, no dia 11 de novembro os Estados Unidos vetaram no Conselho de Segurança resolução que solicitava uma missão de investigação na cidade de Beit Hanoun¹⁸⁶.

Sobre casos específicos de países, novamente foi apresentado relatório para a situação de Mianmar, elaborado pelo brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro. Nele, ressaltou que não houve avanços significativos em relação ao relatório do ano anterior de forma geral, já que a situação dos direitos civis e políticos no país ainda é precária, no entanto, demonstra satisfação com a libertação de cinco líderes estudantis condenados por crimes políticos e reconhecidos como “Geração 88”. Além deste relatório, foram apresentados outros que versam sobre a situação dos direitos humanos na República da Coreia, Burundi e Libéria.

No caso específico do Sudão, o relatório apresentou resultados por meio do *A/HRC/4/80 Report of the High-Level Mission on the situation of human rights in Darfur pursuant to Human Rights Council decision S-4/101*. O documento aborda o histórico e as causas diretas dos conflitos, analisa o papel dos governos e propõe recomendações. Salienta que os esforços da comunidade internacional ainda não foram eficazes para solucionar o conflito mesmo após a declaração do acordo de paz. Apresenta também os números do conflito e a maneira como gera consequências para as regiões vizinhas. Mortes de civis, rapto e violência sexual, torturas, prisões arbitrárias e grave restrição sobre liberdades políticas são apenas algumas das violações aos direitos humanos apresentados pela resolução. Além disso, salienta que as recomendações não são implementadas pelo Governo do Sudão. Assim,

¹⁸⁵ A/HRC/4/17, p.2.

¹⁸⁶ *Idem*, p.7.

conclui que a situação dos direitos humanos na região de Darfur permanece grave, com crimes de guerra e crimes contra a humanidade, sobretudo, pela campanha contra-insurgência promovida pelo Governo sudanês e com a participação das milícias *Janjaweed*, onde as principais vítimas são civis. Este relatório foi adotado sem recorrer à votação no Conselho.

The Mission further concludes that the Government of the Sudan has manifestly failed to protect the population of Darfur from large-scale international crimes, and has itself orchestrated and participated in these crimes. As such, the solemn obligation of the international community to exercise its *responsibility to protect* has become evident and urgent¹⁸⁷.

Embora seja possível perceber avanços em relação aos temas propostos para a reforma das Nações Unidas, o contexto até o quarto período de sessões é de avaliação dos procedimentos herdados (como são os casos dos relatórios dos países acima apresentados que foram herdados da Comissão) e negociações para formação de consensos entre os atores envolvidos para construção de novos arranjos institucionais. Ainda não é possível perceber grandes avanços nas questões referentes aos procedimentos especiais conforme o apresentado nestes informes.

Quinto período de sessões

O quinto período de sessões ocorre entre os dias 11 e 18 de junho de 2007. Após o primeiro ano da criação do Conselho os novos instrumentos de Direitos Humanos começam a criar forma. Neste momento foi finalizado o texto para aprovação na Assembléia Geral do mecanismo de Revisão Periódica Universal, dos Procedimentos Especiais, do Comitê Consultivo e do Procedimento de Denúncias, já apresentados no início deste capítulo.

Deve ser ressaltada a decisão pela criação do projeto de Código de Conduta para os Titulares de Mandatos dos Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos Humanos, com a finalidade de reforçar a eficácia do sistema de procedimentos especiais ao definir padrões éticos de conduta profissional a ser encaminhado para aprovação pela Assembléia Geral.

O período passa em revista novamente a situação dos direitos humanos na Bielorrússia, Cuba, Camboja, Haiti e Somália. Em relação específica ao caso de Darfur a sessão apresentou — por meio do grupo de especialistas composto por sete titulares, seguindo as determinações da resolução 4/8 (decisão S-4/101) do Conselho de Direitos Humanos que

¹⁸⁷ A/HRC/4/80, §76.

atribui mandato para investigar a situação dos direitos humanos no Sudão — o relatório A/HRC/5/6. Este relatório é fruto de amplo diálogo por meio de consultas ao Governo do Sudão, comunidade internacional e União Africana. Em relação ao conteúdo, apresenta as mesmas preocupações presentes no relatório A/HRC/4/80 elaborado anteriormente, com a situação de graves violações aos direitos humanos em Darfur e a não aplicação das recomendações feitas pelo Conselho. Assim, ressaltam ao final quatro áreas prioritárias a serem tratadas com a finalidade de proteger a população sudanesa.

- (a) Human rights protection; including protection of civilians and internally displaced persons; protection of women against violence; children and armed conflict; protection against summary executions, arbitrary detention, disappearances and torture; protection of witnesses and victims; and protection of human rights defenders;
- (b) Humanitarian access; including protection of humanitarian workers from harassment and attacks; facilitating access to civilians, including those displaced;
- (c) Accountability and justice;
- (d) Monitoring of implementation of recommendations¹⁸⁸.

Sexto período de sessões

Ocorreu entre os dias 10 e 28 de setembro e entre 10 e 14 de dezembro de 2007. Sem dúvida foi até esse momento o período de sessões que mais abarcou temas e produziu resoluções. Ao todo foram 37 resoluções aprovadas e dentre os temas: a proteção dos direitos e bens culturais em situação de conflito armado; direito à alimentação; detenção arbitrária; direito à diversidade cultural; informação pública em matéria de direitos humanos; direitos humanos dos povos indígenas; relatório sobre formas contemporâneas de escravidão; direitos de grupos minoritários; novamente a questão dos territórios palestinos ocupados; xenofobia; educação em direitos humanos; terrorismo; etc. De forma geral, essas resoluções são atualizações da situação, em cada matéria, relativa aos direitos humanos com a finalidade de indicação sobre a necessidade de aprofundamento nos debates e produção de informações assim como realizar proposições aos governos.

De forma específica, é interessante destacar a resolução 6/20 sobre os acordos regionais de promoção e proteção dos direitos humanos, onde o Conselho enfatiza seu papel de estabelecer cooperação entre estes mecanismos e elaborar estudos sobre a possibilidade de

¹⁸⁸ A/HRC/5/6, §11.

incentivar a criação de instrumentos regionais e sub-regionais para a promoção e proteção dos direitos humanos onde ainda não exista, sobretudo, na região da Ásia e Pacífico. Refere-se à importância destas percepções mais específicas no sentido de reforçar as normas universais de direitos humanos. Assim, solicita a Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos que realize um ciclo de seminários que promova o intercâmbio entre as experiências exitosas e as dificuldades no campo dos direitos humanos, com a presença de representantes destes mecanismos regionais, especialistas, ONGs, NHRI, OIs, observadores e Estados-membros da ONU sobre o assunto¹⁸⁹.

Sétimo período de sessões

Ocorreu entre os dias 3 de março e 1º de abril de 2008. Sua agenda é bastante ampla e apresentou resoluções referentes à cooperação internacional sobre os direitos humanos, questões sobre a dívida externa dos países em desenvolvimento e sua relação com os direitos humanos, questões sobre minorias, terrorismo, pessoas com algum tipo de deficiência física, privação arbitrária da liberdade, alimentação, racismo e xenofobia, prostituição infantil, etc.

Entre os vários temas, deve-se destacar novamente a preocupação do Conselho ao observar a situação de graves violações aos direitos humanos na faixa de Gaza e a população palestina.

Condema los persistentes ataques e incursiones militares israelíes en el territorio palestino ocupado, en particular los que se han producido recientemente en la Franja de Gaza ocupada, que causaron más de 125 muertos y centenares de heridos entre la población civil palestina, incluidos mujeres, niños y bebés;

Expresa su consternación por el bombardeo israelí de hogares palestinos y la muerte de civiles que vivían allí, así como por la política de Israel de infligir un castigo colectivo a la población civil, que son contrarios al derecho internacional humanitario, y pide que se haga comparecer a los autores ante la justicia¹⁹⁰;

Dessa forma, a resolução solicita que os ataques militares por parte de Israel sejam cessados, que a comunidade internacional faça prevalecer os pactos internacionais e as anteriores resoluções sobre o caso, além de prover assistência humanitária à população das regiões afetadas. A resolução foi aprovada por 33 votos, com um contrário e 13 abstenções.

¹⁸⁹ A/HRC/6/22, p.43.

¹⁹⁰ A/HRC/7/78, p.8.

O Conselho também produziu resolução relativa à situação dos direitos humanos na República Popular Democrática da Coreia. O informe¹⁹¹ produzido pelo Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos para o país, Vitit Muntarbhorn, salienta a questão nuclear na qual o país ganhou destaque na mídia internacional. O relatório aborda as violações aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais ocorridas de forma generalizada e grave, além dos casos específicos de seqüestros de estrangeiros.

Por fim, destaca-se novamente o caso das graves violações aos direitos humanos ocorridas na região de Darfur, Sudão. O Conselho reconhece o governo sudanês como responsável pelas violações e também pelo não cumprimento das decisões apresentadas anteriormente pelo órgão. Reafirma a necessidade de medidas urgentes para impedir que mais violações ocorram com as populações de Darfur, assim como a cooperação por parte dos agentes governamentais para facilitar, com segurança, o acesso da ajuda humanitária internacional. Ainda exorta aos atores envolvidos no conflito a respeitarem e aplicarem as determinações do acordo de paz. A resolução foi aprovada sem recorrer à votação.

Oitavo período de sessões

No oitavo período de sessões, que ocorreu entre 2 e 18 de junho de 2008, o Conselho aprovou o texto sobre o Protocolo Opcional para a Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e recomendou à Assembleia Geral que o aprovasse e tão logo iniciasse o processo de obtenção de assinaturas para sua ratificação. O Pacto prevê que as comunicações de violação a qualquer direito econômico, social ou cultural podem ser realizadas por indivíduos, grupos ou por entidades que possam representá-los, desde que estejam sobre a jurisdição de um Estado-membro da Convenção.

É neste momento também que o Conselho torna público o resultado dos primeiros 32 países que foram submetidos ao Exame Periódico Universal. Este mecanismo inovador foi responsável por gerar grande expectativa para solucionar as críticas recebidas pela Comissão de Direitos Humanos em relação ao duplo padrão de tratamento aos países para as análises de situações de violações graves de direitos humanos.

O Exame Periódico Universal elaborado no caso brasileiro e apresentado em maio de 2008 auxilia a compreensão da dinâmica do mecanismo. O relatório inicia com breve exposição do Estado sobre algumas medidas adotadas para a promoção dos direitos humanos.

¹⁹¹ A/HRC/7/20

Ressalta a iniciativa de agregar o tema nas relações com os países do MERCOSUL por meio de objetivos facultativos e principalmente, na difusão do conhecimento sobre os direitos humanos e seu arcabouço normativo. Trata também de alguns avanços sobre as Metas de Desenvolvimento do Milênio, sobretudo, em relação à diminuição da pobreza, meta já alcançada pelo Brasil por meio da redução de 28% para 16% de pessoas em extrema pobreza e de 52% para 38% de pessoas que vivem em estado de pobreza. Estes números são referentes aos anos entre 1990 e 2005¹⁹². Anteriormente, os relatores especiais receberam o informe nacional do Exame de Revisão Periódica Universal, conforme o parágrafo 15 (a) da resolução 5/1 do Conselho de Direitos Humanos, elaborado pelo Brasil com numerosa presença e importante participação da sociedade civil¹⁹³.

Em seguida é realizado um diálogo interativo onde os representantes dos Estados presentes na sessão realizam perguntas e observações a respeito de pontos específicos sobre a situação dos direitos humanos, solicita esclarecimento de ações e enfatiza algumas recomendações que devem ser tomadas. Posteriormente é aberto espaço para as respostas e considerações. Por exemplo, a Eslovênia questionou o Brasil em relação às medidas adotadas para combater a discriminação contra a mulher e o aumento de detenções de adolescentes. A China parabenizou os avanços para redução da pobreza, planejamento familiar, educação, alimentação, saúde e discriminação racial e solicitou maiores informações sobre o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Cuba solicitou maiores informações sobre o programa federal “Fome Zero”, e salientou a ação inovadora brasileira no combate a fome. A Alemanha fez referência a sua preocupação com a precariedade do sistema carcerário brasileiro, ao sistema de reeducação de jovens e a violência por parte dos agentes de polícia e recomendou por fim uma ampla reforma do sistema judicial penal brasileiro. É possível perceber neste momento de diálogo interativo uma promissora ocasião para apresentação de boas práticas e desenvolvimento de redes de cooperação internacional sobre estes temas.

No final foram apresentadas recomendações elaboradas pelos Estados presentes com o objetivo de ver melhorar a situação dos direitos humanos no país examinado. Para o Brasil, as recomendações foram dirigidas em sua maioria para ações que visem à redução da desigualdade econômica e social, igualdade de gênero, atualização do sistema judicial penal e ações para melhorar e elaborar mecanismos que possibilitem sua fiscalização pela sociedade.

¹⁹² A/HRC/8/27, § 11.

¹⁹³ A/HRC/WG.6/1/BRA/1

CONCLUSÃO

O ano de 2008 foi marcado pelas comemorações aos sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Documento este que certamente estabeleceu um ponto de inflexão histórico na evolução da sociedade internacional em virtude de transmitir a preocupação em relação aos caminhos que seriam desvendados após as duas Grandes Guerras. De 1948 até o início dos anos de 1990 as Nações Unidas construíram um complexo arranjo institucional e normativo para o campo dos direitos humanos, enfrentando avanços e recuos, sempre relacionados intimamente ao seu tempo e as influências do meio internacional.

Com o surgimento de uma nova ordem internacional após o final da Guerra Fria, marcada entre outros fatores, pela crise do multilateralismo, pela exacerbação de egoísmos nacionais e principalmente pela baixa capacidade de regulação internacional — verdadeiros arquipélagos sociais — como ensinou Saraiva¹⁹⁴, o organismo passou a refletir sobre as necessidades de mudanças substantivas. O grande objetivo era evitar a obsolescência e falta de legitimidade da ONU.

O presente trabalho demonstrou este momento e analisou duas fases distintas, mas que se complementam. Boutros Boutros-Ghali a frente das Nações Unidas como Secretário-Geral entre 1992 e 1996, realizou importante papel ao observar as mudanças que ocorriam no sistema internacional, analisar a atuação das Nações Unidas e tentar equilibrar as ações do Organismo em relação às exigências deste novo cenário. Obviamente esta primeira fase da reforma não é fruto apenas do trabalho e das percepções de Boutros-Ghali. É, antes de tudo, reflexo da influência de novos atores que passam a ter mais relevância nas decisões do sistema internacional, tais como organizações não-governamentais, organismos internacionais, sociedade civil, mídia, grandes empresas e os “países do sul” — americanos, africanos e asiáticos — onde os interesses que antes eram limitados, deram lugar ao aumento da auto-estima e a busca por atuação mais incisiva para a realização das vontades nacionais. O papel fundamental do ex-Secretário-Geral foi exatamente traduzir estas vozes e anseios e iniciar o período de maior debate e ações de reforma para as Nações Unidas.

No contexto da reforma, o conteúdo da Agenda para Paz e da Agenda para o Desenvolvimento são de extrema importância por apresentarem a noção das causas profundas que permeiam de forma interdependente a paz e o desenvolvimento sócio-econômico dos

¹⁹⁴ SARAIVA, José F. S. Revisitando a escola inglesa. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 49(1), Brasília, 2006, p.137.

países. Também são responsáveis pela idéia de prevenção de problemas como principal meio de atuação das Nações Unidas, pois ganha força na ONU a percepção de que os conflitos decorrem do atraso tecnológico, da fome, de epidemias, de ausência de regimes políticos justos e do desrespeito aos direitos humanos entre vários outros fatores. Todavia, quando Boutros-Ghali realiza iniciativas com o intuito de fortalecer o Organismo (o que confronta a idéia de soberania estatal) por meio das propostas de criação de uma força armada própria e de meios mais independentes para estruturação do orçamento geral da ONU, assume o risco da antipatia norte-americana em relação ao seu mandato. Como diz um provérbio africano “*If you have your hand in another man’s pocket, you must move when he moves*”¹⁹⁵, e dessa forma, Boutros-Ghali não obteve apoio para sua reeleição ao cargo e tornou-se o único Secretário-Geral (até o momento) a não ter conseguido o segundo mandato consecutivo. Por fim, é possível afirmar que seu maior anseio para as Nações Unidas era criar uma cultura de preservação da paz e promoção do desenvolvimento, de forma a readquirir a confiança e a legitimidade perante a sociedade internacional.

Kofi Annan, ao assumir o cargo de Secretário-Geral, encontrou um ambiente tão instável quanto seu antecessor, pois as ameaças ao meio ambiente, a contínua desvalorização do núcleo familiar e comunitário, o tráfico de drogas, a distância crescente entre ricos e pobres, o crescimento populacional, protecionismo e o aumento vertiginoso das operações de *peacekeeping*¹⁹⁶ na década de 1990, são alguns indicadores deste preocupante contexto que desafiava o trabalho do Secretário.

Apoiado pelos Estados Unidos, Kofi Annan exerceu o papel de “*manager*” para o Organismo. Sua experiência como funcionário de carreira das Nações Unidas contribuiu para que tivesse uma visão pragmática sobre as mudanças estruturais necessárias. Assim, aliou as percepções de reforma mais profunda de Boutros-Ghali — que propunha novos temas e uma visão cosmopolita para atuar sobre os desafios do desenvolvimento, da paz, do meio ambiente, direito da mulher e das crianças e dos direitos humanos que estão refletidos nas conferências mundiais temáticas realizadas no decorrer da década de 1990 — com sua experiência institucional, por meio de medidas relativas à atualização e capacitação de recursos humanos, ao emprego mais eficiente do orçamento e a utilização maciça de novas tecnologias para aumentar e melhorar o diálogo entre os órgãos. Exemplos destas medidas podem ser observados na disponibilização da documentação das Nações Unidas na internet e

¹⁹⁵ TAVARES, Ricardo Neiva. *As organizações não-governamentais nas Nações Unidas*. Instituto Rio Branco, Brasília, 1999. p. 130.

¹⁹⁶ Ver figura 1, p. 13.

principalmente em relação à racionalização na elaboração dos informes e relatórios, delimitando seus formatos com o intuito de evitar a duplicidade de esforços, o gasto desnecessário de tempo nas sessões e também para não sobrecarregar o trabalho de tradução para as línguas oficiais da ONU. Medidas estas que convergiam para a expectativa norte-americana de que Annan trabalhasse de forma intensa para reduzir a burocratização excessiva do Organismo.

É possível afirmar que foram realizados avanços importantes neste contexto de reforma das Nações Unidas, todavia, deve ser ressaltado que estes ainda são restritos a alguns setores. Se por um lado o campo dos direitos humanos, com a extinção da Comissão e criação do Conselho de Direitos Humanos, ilustra mudanças substanciais e positivas na estrutura desta área de atuação, por outro, o Conselho de Segurança representa um órgão engessado e de difícil abordagem, que lentamente observa movimentos de reestruturação, por meio de arranjos políticos de apoio e obstrução às propostas. A formatação do Conselho reflete o clássico jogo de forças — *high politics* — presentes no sistema internacional, onde os Estados com mais poder atuam de forma determinante na construção da agenda internacional por possuírem a capacidade de influenciarem outros atores e fazer prevalecer sua vontade.

Neste sentido, os direitos humanos seriam considerados temas de *low politics*, ou uma preocupação “recente” na história das relações internacionais. Todavia, o debate acerca dos direitos humanos como requisito essencial para um regime político justo, ao desenvolvimento econômico e a necessidade de preservar o meio ambiente de forma sustentável são temas que influenciam cada vez mais as decisões no ambiente multilateral.

O esforço para construção da idéia de direitos humanos, embora possa ter raízes remotas, é conseqüência direta dos desastres humanos ocorridos nas duas Grandes Guerras. As Nações Unidas, imbuída da responsabilidade de evitar novos flagelos, estruturou um complexo arranjo institucional para lidar com os direitos humanos: a Assembléia Geral, o Conselho Econômico e Social, a Comissão de Direitos Humanos, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, além de comitês e especialistas independentes. Criou um valioso arcabouço de tratados, convenções, declarações, regras, normas e procedimentos, de forma a poder estabelecer compromissos entre os Estados-membros e lidar com os futuros casos de violação aos direitos humanos.

Entretanto, não é possível compreender a ação do Organismo sem observar a atuação de fatores externos aos seus trabalhos. Percebeu-se a influência do contexto da Guerra Fria no campo dos direitos humanos, quando esta impossibilitou a evolução de mecanismos de

proteção ao confrontar instituições, tratados, pactos e convenções sobre direitos humanos à noção de redução de soberania estatal, principalmente pelas duas potências. Outro fator exógeno que interferiu de forma clara para a realização de esforços e reestruturação da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (em relação à quantidade de membros) foi a presença de novos atores em virtude dos movimentos de independência dos países da África e Ásia, assim como influenciaram nos esforços para a adoção da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965).

O período chamado de “Era Carter” por Jack Donnelly demonstra a retomada de ações que visaram alocar os direitos humanos no *mainstream* da agenda de política internacional. Assim, foram dirigidos esforços para deslocar as negociações sobre os direitos humanos em foros multilaterais para também tornarem-se parte da agenda em relações bilaterais e dessa forma, agregar ao conceito de direitos humanos às noções de democracia e liberdade como pré-requisitos aos mais diversos acordos internacionais. O final da Guerra Fria e o conseqüente reordenamento internacional influenciou de forma definitiva para o surgimento deste novo espírito de reforma das Nações Unidas, guiada no primeiro momento por Boutros-Ghali.

Simultaneamente a este processo, ocorria o desenvolvimento de instrumentos e instituições dedicados aos direitos humanos no nível regional. As primeiras experiências na Europa e América seguiram caminhos parecidos. A mais recente institucionalização ocorreu no caso africano. Embora tenham prestado atenção ao acumulado histórico dos europeus e americanos, avançaram de forma importante ao agregar de maneira formal direitos reconhecidos de terceira geração, que não se resumem a proteção do indivíduo apenas, mas contemplam direitos coletivos como família, etnia, nação, identidade, gênero e meio ambiente.

As percepções asiáticas — embora não seja possível estabelecer um conjunto homogêneo de conceitos, idéias e posturas, em virtude da diversidade étnica, cultural e política — confrontam a posição universalista requerida pelas Nações Unidas. Sugerem que os países do ocidente são responsáveis por utilizarem o discurso sobre os direitos humanos como ferramenta para realização de interesses políticos, econômicos e como meio de propagação de valores.

Mesmo assim, é possível acreditar que a convivência entre estas instituições tanto de cunho universalista quanto regional seja possível sem que haja uma sobreposição de funções. As Nações Unidas, enquanto representante de seus 192 Estados-membros, proclama para si a

função de instância superior nos casos de graves violações aos direitos humanos, exigindo para o aceite de uma denúncia ao Conselho de Direitos Humanos que esta tenha esgotado todos os meios jurídicos nacionais e possibilidades legais de resolução em âmbito regional.

Embora a reforma das Nações Unidas na esfera dos direitos humanos seja um processo ainda em construção, fato gerador de dificuldades em sua análise, a criação do Conselho de Direitos Humanos é um salto qualitativo em relação à Comissão. O novo órgão apresenta, com base nas observações de seus períodos de sessões, a importante participação e fiscalização da sociedade civil, de organizações não-governamentais e internacionais, ponto este bastante focado e exigido por Annan. Demonstra que a redução do número de membros tem por finalidade gerar maior agilidade nos trabalhos, enquanto o recém criado mecanismo de Revisão Periódica Universal fiscaliza e pressiona por integridade de seus membros. Outro fator relevante foi elevar a comissão à categoria de conselho e deslocar a submissão desta área ao ECOSOC para a Assembléia Geral, um fator positivo no sentido de fazer participar no processo de eleição dos membros todos os Estados que compõem as Nações Unidas e assim, tentar fornecer mais legitimidade aos países eleitos.

No entanto, as críticas são dirigidas com grande intensidade aos trabalhos do órgão quando se constata a permanência de violações aos direitos humanos como nos casos de Israel e Sudão. No primeiro exemplo, desde a criação do Conselho, as recomendações apresentadas não são levadas em consideração pelo governo, o que acaba por gerar especulações sobre a falta de profundidade analítica dos especialistas e grupos de trabalho no terreno ou por perseguição política a Israel, sobretudo, pelos países árabes.

Além disso, ainda existem críticas sobre a falta de credibilidade das recomendações e determinações do órgão em virtude da formação de blocos para a defesa de certos posicionamentos perante o Conselho. Sem dúvida é possível afirmar que existe esta convergência de opiniões entre os países e que estas nem sempre privilegiam a proteção dos direitos humanos e punição dos Estados violadores. Com sua natureza intergovernamental, o Conselho muitas vezes acaba por refletir os valores de um determinado grupo de soberanias nacionais, que são formulados por cálculos estratégicos que colocam seus interesses egoístas acima das reais funções do Conselho. Os casos mais evidentes de arranjos políticos e institucionais externos que afetam as decisões dos Estados-membros são a União Européia e a Organização da Conferência Islâmica. Estes atores possuem um número relevante de membros que também fazem parte do Conselho.

No caso sudanês, os relatórios analisados sobre a situação dos direitos humanos no país demonstram boa dose de realismo e precisão, além de muitas resoluções serem aprovadas sem necessidade de serem submetidas à votação. Mas, mesmo neste caso, as recomendações dirigidas ao governo não são aplicadas de forma integral e a situação dos direitos humanos na região ainda é preocupante. No dia 25 de janeiro a Reuters¹⁹⁷ anunciou que fora realizado um ataque aéreo sobre a região sul de Darfur que feriu e matou civis. A agência de notícias apresenta o governo sudanês como responsável pelo bombardeio. Em 12 de fevereiro o governo sudanês proibiu vôos de assistência humanitária para a entrega de alimentos em três regiões de Darfur¹⁹⁸. O “vício” nas votações que inibem atitudes mais enérgicas por parte do governo sudanês parece apenas deslocar o foco central do problema. A responsabilidade do governo é reconhecida. O constrangimento público que o Conselho provoca ao Sudão deveria gerar efeitos no sentido de evitar novos conflitos em Darfur, todavia, não é o que ocorre. Mesmo a mais eficiente atuação do Conselho pode ser inibida pela falta de comprometimento dos Estados e governos com a proteção dos direitos humanos, ou seja, a falta de uma cultura que impeça a utilização de recursos que violem os direitos humanos para consecução de políticas e interesses estatais.

Por incrível que pareça ao ocidente, uma das posições mais realistas defendidas no Conselho de Direitos Humanos, no caso sudanês, é apresentada pela China na qual defende a necessidade de se acomodar os interesses dos diversos atores envolvidos pela via de negociações políticas. Lembram que a questão do desenvolvimento econômico e distribuição social destes benefícios de forma equitativa a população é questão central para se entender as causas dos conflitos no Sudão. Assim, sugere que os esforços de promoção da paz sejam direcionados neste sentido, além da clara necessidade de serem observadas as questões étnicas e religiosas como componentes importantes desta complexa situação sudanesa.

Por fim, vale ressaltar que o processo de estruturação do Conselho ainda não está encerrado. Foi estabelecido no momento de sua inauguração que após um período de cinco anos seria apresentado levantamento acerca da eficácia dos novos instrumentos do órgão, cuja principal missão deve ser a de promover a cultura de direitos humanos que agregue as noções de paz e desenvolvimento econômico e social.

¹⁹⁷ ONU confirma mortes em bombardeio em Darfur. Reuters, disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2009/01/25/onu+confirma+mortes+bombardeio+em+darfur+3614943.html>>. Acessado em 12/02/2009.

¹⁹⁸ Sudan blocks aid flights to Darfur battle zones-UN. Reuters, disponível em: <<http://af.reuters.com/article/sudanNews/idAFLC72851820090212>>. Acessado em 12/02/2009.

BIBLIOGRAFIA

1. FONTES PRIMÁRIAS

Assembleia Geral, A/RES/60/251.

_____. A/51/950 - Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma. 14/06/1997.

_____. A/57/387 - Fortalecimiento de las Naciones Unidas. un programa para profundizar el câmbio. 09/09/2002.

_____. A/59/2005 - Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. 21/03/2005.

_____. A/59/2005 Add.2.

_____. A/60/692 – Investing in United Nations: for a stronger Organization Worldwide.

BOUTROS-GHALI, Boutros. A/48/935 - An Agenda for Development, 06/05/1994.

_____. A/47/277 - An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, 17/06/1992.

Human Rights Council, A/HRC/2/9.

_____. A/HRC/3/2.

_____. A/HCR/3/7.

_____. A/HRC/4/17

_____. A/HRC/4/123.

_____. A/HRC/5/L.11.

_____. A/HRC/5/21.

_____. A/HRC/6/22.

_____. A/HRC/7/78.

_____. A/HRC/8/27.

_____. A/HRC/8/52.

_____. A/HRC/9/L.11.

_____ . A/HRC/WG.6/1/BRA/1.

Carta das Nações Unidas.

Comissão de Direitos Humanos. E/CN.4/2006/34 (Mianmar).

_____ . E/CN.4/2006/33 (Cuba).

Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Secretary General, A/47/277 - An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping.

United Nations Security Council, Resolution 1308/2000.

_____ . Resolution 1593/2005.

_____ . Resolution 1665/2006.

_____ . Resolution 1706/2006.

_____ . Resolution 1714/2006.

_____ . Resolution 1769/2006.

_____ . Resolution 1755/2007.

_____ . Resolution 1784/2007.

_____ . Provisional S/PV.5784.

United Nations Millennium Declaration. DPI/2163 2000, *United Nations Information Centre*, Lisbon, 2001.

2. LIVROS, ARTIGOS E MONOGRAFIAS

ABRAHAM, Meghna. *A new chapter for human rights – a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, ISHR, June, 2006.

ALBRIGHT, Madeleine K. United Nations. *Foreign Policy*, nº 138, Sep/Oct, 2003.

ALVES, J. A. L. *Relações internacionais e temas sociais - a década das conferências*. Brasília, FUNAG/IBRI, 2001.

ALSTON, Philip. (editor). *The United Nations and the Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford, 1992.

AMORIM, Celso. A ONU aos 60. *Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra, vol. 14, nº 2, set/out/nov, 2005.

_____. Entrevista ao Programa Roda Viva da TV Cultura, 24/03/2008.

ANNAN, Kofi. "In larger freedom": Decision time at the UN. *Foreign Affairs*, May/June, 2005.

ARBOUR, Louise. O Conselho de Direitos Humanos. *UNRIC – United Nations Regional Information Centre*, 18/06/2006.

BAPTISTA, Luiz Olavo. A ONU faz 50 anos: e agora? *Revista Estudos Avançados*, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, volume 9, nº 25, São Paulo, 1995.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro, Ed. Jorge Zahar, 1999.

BICUDO, Hélio. Defesa dos direitos humanos. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, vol. 17, nº 47, jan/abr, 2003.

BOUTROS-GHALI, Boutros. Empowering the United Nations. *Foreign Affairs*, New York, nº 71, Winter 1992/93.

_____. Global leadership after the cold war. *Foreign Affairs*, v.75, nº 2 March/April, 1996.

_____. Enfrentando nuevos retos. Memória sobre la labor de la Organización del cuadragésimo noveno al quincuagésimo período de sesiones de la Asamblea General, *Naciones Unidas*, Nueva York, 1995.

BUERGENTHAL, Thomas. The evolving international human rights system. *The American Journal of International Law*. vol. 100, nº 4, 2006.

CARLSSON, Ingvar. The U.N. at 50: a time to reform. *Foreign Policy*, New York, issue 100, Fall, 1995.

CASTRO, Marcus Faro de. De Westphalia a Seattle: A teoria das relações internacionais em transição. *Cadernos do Rel*. Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, nº 20, 2001.

CERVO, Amado L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, A. L. e P. A. BERVIAN. *Metodologia científica*, São Paulo, Prentice Hall, 2000.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global*. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

DAVIDSON, Scott. *Human rights*. Open University Press, Buckingham, 1997.

DÖPCKE, Wolfgang. Uma nova política exterior depois do *apartheid*? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974 – 1998. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 41 vol. 1, 1998.

_____. A vida longa das linhas retas: cinco mitos sobre as fronteiras na África negra. *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 42, vol. 1, 1999.

DRAKULICH, Angela. (Org.) *A global agenda. issues before the 60th General Assembly of the United Nations*. New York, Publish by United Nations Association of the USA, 2005.

DREZNER, Daniel W. The new new world order. *Foreign Affairs*, New York, March/April, 2007.

DUNNE, Tim; WHEELER, Nicholas J. (Editors). *Human rights in global politics*, Cambridge University Press, 1999.

DURAN, Carlos Villan. Luzes e sombras do novo conselho de direitos humanos das nações unidas. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, nº 5, ano 3, 2006.

EL-BATTAHANI, Atta. A complex web: politics and conflict in Sudan. *Conciliation Resources*, 2006.

EVANS, Gareth; STEINBERG, Donald. China and Darfur: “Signs of transition”, *Guardian Unlimited*. 11/jun/2007.

FALK, Richard. *Human Rights Horizons: the pursuit of justice in a globalization world*. New York: Routledge, 2000

FIDLER, D. The globalization of public health: the first 100 years of international health diplomacy. *Bulletin of the World Health Organization*, 79(9), 2001.

_____. *Public health and national security in the global age: infectious diseases, bioterrorism, and realpolitik*. Indiana University School of Law, 2002.

FLOOD, Patrick James. *The effectiveness of UN Human Rights Institutions*. United States Praeger Publishers, 1998.

FONSECA Jr., Gelson; BELLI, Benoni. Novos desafios das Nações Unidas: prevenção de conflitos e agenda social. *Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra, vol. 10, nº 1, jun/jul/ago, 2001.

GADDIS, John Lewis. History, Science, and the Study of International Relations, *in*: N. Woods (org.), *Explaining International Relations Since 1945*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 32-48.

GODUE, C. International health and schools of public health in the United States. international health – a north south debate. *Pan American Health Organization*, 1992.

GRANELL, Francesc. De Kofi Annan a Ban Ki-moon. Por un sistema internacional con credibilidad. *Política Exterior*, Espanã, vol. XXI, nº 117, mayo/junio, 2007.

GRONO, Nick. "Darfur needs more than words". *Crisis Group*, 01/03/2007.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. ONU: Um balanço possível. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo: USP, volume 9, nº 25, 1995.

HEAVENS, Andrew. ONU confirma mortes em bombardeio em Darfur. *Agência de Notícias Reuters*, 25/01/2009.

_____. Sudan blocks aid flights to Darfur battle zones-UN. *Agência de Notícias Reuters*, 12/02/2009.

HELD, D., MCGREW, A., Goldblatt, D., Perraton, J. *Global transformations – politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HELMS, Jesse. Saving the U.N. A challenge to the next Secretary-General. *Foreign Affairs*, New York, nº 5, v.75, September/October, 1996.

HEYNS, Christof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. *Revista Internacional de Direitos Humanos Sur*, nº 4, ano 3, 2006.

HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século xx: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IGNATIEFF, Michael. The attack on human rights. *Foreign Affairs*, v. 80, nº6, nov/dec, 2001.

International Service for Human Rights (ISHR) and Friedrich Ebert Stiftung, *A new Chapter for Human Rights – a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, Genebra, Junho, 2006.

KEGLEY JR., Charles. The neoidealist moment in international relations? Realist myths and the new international realities. *International Studies Quarterly*, vol 37, nº 2, 1993.

KENNEDY, Paul. *Preparando para o século XXI*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

KENNEDY, Paul; RUSSET, Bruce. Reforming the United Nations. *Foreign Affairs*, New York, nº 5, v. 74, September/October, 1995.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. New York, 3rd edition: Longman, 2001.

KRASNER, S. D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*. v. 36, 1982.

LESSA, Antonio C. (Org.); OLIVEIRA, Henrique A. (Org.). *Política Internacional Contemporânea: o mundo em transformação*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*. São Paulo: Saraiva, volume 2, 2006.

LOPES, Dawisson Belém. A ONU tem autoridade? Um exercício de contabilidade política (1945-2006). *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 50 volume 1, 2007.

MARIE, Jean-Bernard. Los mecanismos de protección de los Derechos Humanos de Las Naciones Unidas. In: S. Picado, Sonia; Trindade, Antonio A. C; Cuellar, Roberto. *Estudios básicos de Derechos Humanos*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Tomo V, San José, 1996.

MARTINETTI, Irene. The Human Rights council. A butterfly or a Caterpillar in lipstick? *UN Reform Watches*, June 16, nº 14, 2006.

MASCHIETO, Roberta Holanda. *Soberania e ingerência internacional na África Subsaariana: Uma tipologia exploratória*. Dissertação de mestrado, UnB, 2005.

MINGST, Karen A.; KARNS, Margaret P. *The United Nations in the Post-Cold War Era*. Boulder: Westview Press, 1995.

MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf, 6th edition, 1985.

NADER, Lucia. O papel das ONGs no conselho de direitos humanos da ONU, *Revista Internacional de Direitos Humanos/SUR*. nº 7, ano 4, 2007.

NEDEVA, Gergana. The new human rights council: will the UN's best effort be good enough? *UN Reform Watches*, nº 10, 2/14/2006.

NOGUEIRA, João Pontes. Conselho de Direitos Humanos da ONU: Mudança ou Continuidade? Avaliação preliminar a partir do caso de Darfur, *Radar do Sistema Internacional*, Rio de Janeiro: IRI/PUCRio. Jan/2007.

OLIVEIRA, Andréia Dias. *Reforma da ONU: realidades e propostas*. Dissertação de mestrado, IREL, Brasília, 1998.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Monitorando para a ONU. *Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra, vol. 13, nº 2, set/out/nov, 2004.

PIRES, Nielsen de Paula. *Organização das Nações Unidas: balanço e perspectivas*. *Humanidades*, Brasília, v. 11, nº 1, 1995.

ROBERTSON, A. H; MERRILLS, J. G. *Human rights in the world: An introduction to the study of the international protection of human rights*. Manchester University Press, Great Britain, 1996.

ROVERE, M. International dimensions of health. International health – a north south debate. *Pan American Health Organization*, 1992.

SALOMÓN, Mônica. La teoria de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 56, 2002.

SANTOS, Julio Cesar Borges dos. *A evolução da idéia de governança global e sua consolidação no século XX*. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2006.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Desafios africanos para “o mundo que vem aí”: África contemporânea na fronteira atlântica do Brasil. *Segunda Conferência Nacional de Política Internacional – CNPEPI: O Brasil no mundo que vem aí*. Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 5 e 6 de novembro de 2007.

_____. (Org.). *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Relações Internacionais Contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização*. Brasília: Paralelo 15, 1997.

_____. Revisitando a escola inglesa. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 49, nº 1, jan/jun, 2006.

SATO, Eiti. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 46, nº 2, 2003.

SILVA, Cristina Gomes da. *Perspectivas Asiáticas dos Direitos Humanos*. DHnet, 2008.

SLAUGHTER, Anne-Marie. The real new world order. *Foreign Affairs*, Sep/Oct, 1997.

STEINER, Henry J; ALSTON, Philip. *International human rights in context. Law, politics, morals*. Clarendon Press, Oxford, 1996.

TAVARES, Ricardo Neiva. As organizações não-governamentais nas Nações Unidas, *Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco*, vol. 4, Brasília, 1999.

THAROOR, Shashi. Why America still needs the United Nations. *Foreign Affairs*, New York, sep/oct, 2003.

TRINDADE, A. A. Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 40 (1), 1997.

VARGAS, João Augusto Costa. *Campanha permanente: a construção do substrato normativo da busca do Brasil por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Dissertação de mestrado, IREL, Brasília, 2008.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. *Sistema internacional com hegemonia das democracias de mercado: Desafios de Brasil e Argentina*. Florianópolis: Ed. Insular, 2007.

WALTZ, K. *Theory of international politics*. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979.

WEISS, Thomas; FORSYTHE, David P; COATE, Roger A. *The United Nations and changing world politics*. Westview Press, 2nd edition, USA, 1997.

WHEELER, Ron. The United Nations Commission on Human Rights, 1982-1997: A study of “targeted” resolutions. *Canadian Journal of Political Science/ Revue canadienne de science politique*, Vol. 32, n° 1, Mar, 1999.

WOODIWISS, Anthony. *Globalisation, Human Rights and Labour Law in Pacif Asia*. Cambridge University Press, 1999.

3. INTERNET

Center for UN Reform Education, <<http://www.centerforunreform.org>>

Columbia University, <<http://www.columbia.edu>>.

Conciliation Resources, <<http://www.c-r.org>>.

DHnet, <<http://www.dhnet.org.br/index.htm>>.

European Court of Human Rights, <<http://www.echr.coe.int>>.

Freedom House, <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=1>>.

Human Rights Council, <<http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>>.

International Crisis Group, <<http://www.crisisgroup.org>>.

International Criminal Court, <<http://www.icc-cpi.int>>.

Jornal online BBC - Reino Unido, <<http://www.bbc.co.uk>>.

Ministério das Relações Exteriores do Brasil, <<http://www2.mre.gov.br>>.

Office of the High Commissioner for Human Rights, <<http://www.ohchr.org>>.

Organização das Nações Unidas, <<http://www.un.org>>

Radar do Sistema Internacional, <<http://rsi.cgee.org.br>>.

United Nations Regional Information Centre – UNRIC, <<http://www.unric.org/>>

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, <<http://www.cedep.ifch.ufrgs.br>>.