



# O SISTEMA MULTILATERAL E A ABRANGÊNCIA DAS AÇÕES DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS DURANTE A PANDEMIA

THE MULTILATERAL SYSTEM AND THE SCOPE OF THE ACTIONS OF THE UNITED NATIONS ORGANIZATION DURING THE PANDEMIC

Lucas Martins Miranda<sup>1</sup> e Thiago Brito Steckelberg<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Acadêmico da Faculdade Evangélica de Goianésia (FACEG).

<sup>2</sup>Professora da Faculdade Evangélica de Goianésia (FACEG).

## INTRODUÇÃO

“Entre universalidade e fragmentação inscreve-se a perspectiva do direito internacional para o século XXI: o anseio pauta-se pela primeira; a realidade impõe seu peso, em relação à segunda” (CASELLA, 2010, p. 117). A definição evidencia duas teorias de pensamento do estudo das relações internacionais propostas pelo filósofo prussiano Immanuel Kant (1781), o idealismo, e pelo teórico político inglês Thomas Hobbes (1651), o realismo. Consideradas diametralmente opostas, a união das duas linhas de pensamento exemplificam a versatilidade e complexidade de se analisar o sistema internacional no início do século e os impactos que eventuais crises vêm a gerar nos diferentes Estados. Deve ser levada em consideração a pluralidade dos movimentos políticos que guinam as tomadas de atitude em inúmeras direções, incapazes, portanto, de estruturar – no âmbito das organizações internacionais governamentais – uma política una, voltada ao mesmo objetivo.

A *priori*, soa incoerente discorrer acerca do sistema internacional como “descompassado” quando, na realidade, o mundo nunca esteve tão unido e empenhado em fortalecer o cooperativismo como no século XXI, principalmente no âmbito da Organização das Nações Unidas, onde o diálogo direto e a diplomacia são instrumentos extremamente valiosos. Contudo, é imprescindível destacar que dissonâncias estatais sempre estiveram presentes nas diversas instabilidades políticas que a comunidade global enfrentou durante a história, gerando, inclusive, muitas bases para o Direito Internacional vigente – vide o Tratado de Versalhes – mas nunca antes tão acentuadas mesmo que inseridas na globalização compulsória.

Num recorte mais exato, a pandemia do vírus Sars-CoV-2, que abalou as estruturas políticas globais nos últimos meses, pôs em xeque o multilateralismo como ferramenta de fortalecimento frente às crises mundiais. A ONU, sobrevivente de um dos períodos mais polarizados da história humana, se viu, pela segunda vez desde sua

Anais da Jornada Jurídica  
da Faculdade Evangélica  
de Goianésia

Autor Correspondente  
Lucas Martins Miranda

Editado por  
Jadson Belém de Moura

Recebido em  
Junho de 2020

Aceito em  
Junho de 2020

Publicado em  
21 de Fevereiro de 2021

fundação, de mãos atadas para tomar medidas mais cirúrgicas na crise sanitária<sup>1</sup>. Em parte, tal situação advém da própria construção da organização, sacramentada na Carta da ONU, que visa delimitar – em diversos estágios, conforme será analisada posteriormente – sua atuação.

Outrossim, a emergência acionada pelas nações do globo ameaçam a democracia e a relativa estabilidade regional alcançada com muito esforço pela diplomacia e forças militares multinacionais, como as missões de paz da ONU. Além disso, os rompantes autoritários de dirigentes estatais em período de pandemia ferem os direitos fundamentais dos povos, geram corrupção e, em casos mais extremos, consolidam em necropolítica.

Em suma, o objeto de estudo desse artigo é justamente o papel dos sujeitos internacionais frente à crise sanitária e seus paralelos históricos, em destaque a Organização das Nações Unidas como personalidade jurídica derivada do Direito Internacional, assim classificada por ser a convenção de Estados soberanos que detém a personalidade jurídica de caráter originário, já que o Direito Internacional Público é moldado para e pelo Estado, sendo produto das vontades de tal (KELSEN, 2011).

## **METODOLOGIA**

A metodologia utilizada para a elaboração deste artigo baseou-se na pesquisa bibliográfica, com a análise de obras literárias, artigos científicos, documentos constitucionais e estatutos. O método utilizado foi o dedutivo, tendo como finalidade apresentar os principais tópicos da temática abordada, discorrendo acerca da abrangência das ações da Organização das Nações Unidas, bem como outras organizações internacionais governamentais, com especificidade nos paralelos com as políticas públicas no combate à pandemia do novo coronavírus.

## **RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **1. A fundação da ONU e sua Carta**

Em 25 de abril de 1945, na cidade californiana de São Francisco, delegações de 51 países e de diversas organizações não governamentais estabeleciam, em conjunto, a Carta das Nações Unidas – o documento de maior importância da organização, com preâmbulo e cento e onze artigos que sacramentam seus direitos e deveres, bem como arbitram seu limites de ação. Não há consenso no direito internacional se a Carta é um tratado multilateral ou uma constituição, por ora, é designada como um tratado *sui generis* que “dá origem a uma complexa entidade internacional que passa a ter ‘vida própria’” (TRINDADE, 2009, p. 20).

Resultado da Segunda guerra mundial, a ONU veio substituir o organismo análogo conhecido como Liga das Nações, fundado após a Primeira guerra e que implodiu após outro conflito bélico de cunho mundial. A lei básica da organização objetiva “manter a paz e a segurança internacionais”,

---

<sup>1</sup> Durante a Guerra fria, a União Soviética “vetou” 105 resoluções (contra 10 vetos da China, EUA, França e Reino Unido somados), o que paralisou diversas resoluções da Organização das Nações Unidas (CLAUDE JR., 1971, p. 141-162).

“desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos”, “conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário”, “promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos” e “ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos”. Para tanto, poderão ser admitidos todos os Estados “amantes da paz” que aceitem as obrigações contidas na Carta.

Dessa forma, um dispositivo de grande importância que está implícito na constituição é seu status de personalidade jurídica internacional. A omissão feita pelos redatores da Carta não foi errônea, mas sim deliberada, realizada como estratégia para evitar o espectro da criação de um “super-Estado” entre as delegações, já temido anteriormente. Na ocasião, a representação da Bélgica propôs até mesmo uma emenda que atribuía à organização um “status internacional, juntamente com todos os direitos que isso envolve”. Entretanto, tal dispositivo foi considerado “supérfluo”, pois já constava na Carta como um todo.

Plácido e Silva (2002, p. 606) classifica a personalidade jurídica como “denominação propriamente dada à personalidade que se atribui ou se assegura às pessoas jurídicas, em virtude do que se investe de uma qualidade de pessoa, que as torna suscetíveis de direitos e obrigações e com direito a uma existência própria, protegida pela lei” (2002, p. 606). Portanto, as organizações internacionais são sujeitos de Direito Internacional Público, de caráter institucional, por se constituírem de Estados, sendo estes o sujeito de Direito Internacional Público originário.

Dessa forma, vale salientar que os indivíduos por si próprios não são classificados como personalidades jurídicas, tendo em vista que sustentam apenas um dos pilares do conjunto tridimensional formulador de um Estado: a nação. A Organização das Nações Unidas, uma organização internacional e supranacional, detém esse status justamente por ser formada por entidades tridimensionais, constituídas cada uma por nação, governo soberano e território (CAMPOS, 2018).

A abrangência da ONU é, de fato, extremamente expansiva, podendo ser comprovada no artigo 10 da Carta. Entretanto, um ponto de grande discussão em São Francisco foi a soberania dos Estados e a salvaguarda dos ordenamentos jurídicos internos, o que levou a delegação australiana a redigir, posteriormente, um dispositivo que evitasse interferência externa: “Nenhum dispositivo da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervirem em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado”. Esse ponto é primordial para que seja compreendida a falta de força da organização em assuntos políticos nacionais, bem como formas de combater crises que afetam a sociedade.

A interpretação do documento possui diferentes linhas de raciocínio, como citada anteriormente. Os juristas, internacionalistas, diplomatas e delegados de missões adjuntas à ONU altercam constantemente conforme os métodos utilizados na interpretação. Serão transcorridas, a seguir, as classificações.

### **1.1 Corrente de interpretação literal da Carta da ONU**

Advogada pelo internacionalista russo Grigory Tunkin, essa corrente exegética defende a interpretação estritamente fiel ao exposto na Carta, a qual Tunkin considera como um tratado *sui generis*

por criar um mecanismo interestatal bastante complexo e, dessa forma, deve ser avaliado com cuidado para que não seja ultrapassado.

Sendo a linha mais conservadora e rígida, Tunkin admite que a personalidade jurídica da ONU, bem como suas atribuições, é de personalidade jurídica de caráter “derivado”, “que se fundamenta em sua Carta ou poder constitutivo” (2000 *apud* TRINDADE, 2009, p. 12). Dessa forma, como os Estados subsistem como sujeitos originais do direito internacional, a ONU não se consagra no mesmo plano que os países, sendo estes, portanto, de sua estruturação básica.

Isso não impede que a ONU haja tome medidas mais incisivas, mas não compete à organização a interferência em assuntos do direito interno. Dessa forma, traçarmos um paralelo ao atual cenário pandêmico, os deveres da ONU são recomendar, denunciar e pressionar as lideranças políticas que tomem medidas objetivando a suavização das crises, como o pedido de cessar-fogo global pelo secretário António Guterres – a resolução em questão foi vetada de discussão no Conselho de Segurança pelos Estados Unidos.

Dessa forma, analisar as ações da Organização das Nações Unidas em seus Estados-membros é notar que a ONU não se trata de um organismo bilateral, onde uma parte seria a própria organização e a outra parte, os seus países componentes. Muito pelo contrário, a “vida própria” do organismo está em seu documento constitutivo, sendo este um manual que dispõe de limites de interferência muito bem cumpridos até então.

## **1.2 Doutrina dos poderes inerentes da ONU**

Defendida pelo internacionalista norueguês Finn Seyersted, a doutrina dos poderes inerentes da ONU defende que a organização “tem uma capacidade jurídica inerente de desempenhar quaisquer atos internacionais, ou ‘soberanos’, que esteja em uma posição prática de desempenhar” (SEYERSTED, 1963, *apud* TRINDADE, 2009, p. 12). Em tese, essa doutrina advoga a favor da competência da ONU de agir fora dos limites de sua Carta, já que o documento define os propósitos, e não as obrigações.

Por conseguinte, as funções, poderes e competências da ONU podem ser discutidos à luz da Carta pelos outros órgãos estruturais, como a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança, expandindo, caso se fizesse necessário, a abrangência de sua atuação.

De certo modo, esse método já é utilizado com cautela em determinadas resoluções. Os próprios Estados constituintes responsáveis pelas votações e tomadas de decisão omitem voluntariamente tal interpretação por considerarem radical, já que a existência de uma “entidade superior” aos Estados que tudo pode é incoerente quando a mesma é exatamente constituída *por* e *para* estes sujeitos, cientes da gravidade que o vício desta poderia resultar.

Para exemplificar, pode-se traçar o paralelo às medidas adotadas pelas nações no combate à pandemia. Em uma margem, países adotam *lockdown* e impõem à população o isolamento horizontal; em outra, governos minimizam os impactos da Covid-19 e buscam salvaguardar a economia imediata, mantendo os comércios em funcionamento e normalizando o retorno do setor laboral.

A Organização Mundial da Saúde, agência especializada da ONU, recomenda a extrema cautela da flexibilização de medidas restritivas, argumentando que, por ora, o isolamento é o método de maior

eficácia no combate ao vírus. Na teoria, todos os países deveriam seguir as diretrizes recomendadas pela OMS, autoridade máxima em saúde no campo internacional, mas sabe-se que a realidade é diametralmente oposta. Muitos governos atacam o plano de emergência do organismo e olvidam quaisquer conselhos do mesmo, com poucas ou nenhuma retaliação.

Assim, é nítido o respeito da ONU pela soberania de seus membros e pela pluralidade de opiniões, mesmo que estas sejam claramente desvantajosas para o povo daquele Estado que a aplicará. Ainda que esta doutrina estabeleça fatores que respaldem uma expansividade ainda maior de seus direitos e deveres, não é capaz de traçar princípios éticos que a qualifique como ideal ou justifique as dissonâncias que teria com as partes da Assembleia.

### **1.3 Doutrina dos poderes implícitos da ONU**

Considerada a doutrina mais reconhecida pelos demais organismos internacionais, quem a definiu foi a Corte Internacional de Justiça (1949, p. 178-179) no caso das *Reparações de Danos*. Conforme a resolução do tribunal:

De acordo com o direito internacional, deve-se considerar a organização como possuidora de poderes que, embora não expressamente constantes na Carta, são-lhe atribuídos pela necessária implicação de que são essenciais ao desempenho de suas tarefas.

A doutrina dos poderes implícitos não tem o objetivo de tornar a ONU um “super-Estado”, tal qual aplicam sobre a doutrina dos poderes inerentes, mas sim respaldar as ações do organismo e suas agências especializadas possíveis de serem concretizadas. Ademais, é importante ressaltar que a ONU coexiste aos Estados-membros e suas ações devem ser consentidas pela maioria destes.

## **2. A estrutura da ONU e a OMS**

A ONU por si só não está apta a intervir em um Estado sem que este já esteja à mercê de outras situações mais graves, seja por guerras ou desastres naturais. Nessa conjuntura, ela adota o envio de Missões militares de paz com o objetivo de pacificar o território envolvido, auxiliar na reconstrução de cidades, realizar pleitos livres e democráticos e mediar o término das disputas envolvidas. Para tal, utiliza-se do previsto no artigo 104: “A Organização desfrutará, no território de cada um de seus membros, da capacidade jurídica necessária ao exercício de suas funções e à realização de seus propósitos”.

Hodiernamente, não existem registros de interferências nacionais da ONU durante situações de emergência nas democracias livres e consolidadas. Como a organização não exige um regime democrático como fator decisório de um Estado-membro, diversos países que ocupam cadeiras na Assembleia Geral têm ou já tiveram um regime autoritário, como o Brasil durante a ditadura militar. Até mesmo dentro do Conselho de Segurança – organismo que reúne as cinco potências econômicas e militares da Guerra Fria no seio da ONU – é notável nações acusadas, por diversos momentos da história, de violar preceitos da Carta, interna ou externamente.

Outrossim, a atual crise sanitária que afeta gravemente os países do globo é marcada pelo descompasso dos Estados com as recomendações dos organismos internacionais. Em tese, isso ocorre justamente pela gradual guinada protecionista adotada pelos Estados na última década.

A Organização Mundial da Saúde, agência especializada subordinada à ONU, foi fundada poucos anos depois da estruturação da Carta, em Genebra, na Suíça. É fruto da decisão de tomadas mais incisivas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, com o objetivo de “aquisição, por todos os povos, do nível de saúde mais elevado que for possível”.

Para tanto, é também explícito na constituição da OMS que os governos a acione em caso de emergência, como ocorre no atual contexto da pandemia do novo coronavírus. Uma forte campanha contra o organismo foi montada por grupos radicalistas de ultradireita que atacaram não só a OMS, como também seu diretor-geral, o biólogo doutor em saúde pública Tedros Adhanom Ghebreyesus, desqualificando sua formação bem como suas capacidades de gestão, além de utilizar do seu passado como ministro da Saúde e das Relações Exteriores da Etiópia como fator de desconfiança.

O principal expoente da campanha de desmoralização da OMS é o governo estadunidense de Donald Trump, que anunciou, inicialmente, o corte do financiamento da organização, passando a dizer, posteriormente, que reduziria o montante ao valor doado pela China – país de origem do vírus Sars-CoV-2. De acordo com o Departamento de Estado dos EUA, só em 2019 foram destinados US\$ 444 milhões para o custeamento de ações no combate a doenças e na promoção e proteção da saúde. O valor representa cerca de 20% de todo o orçamento da OMS. O Brasil, por sua vez, tem uma dívida de US\$ 7 milhões e 7,2 milhões de francos suíços, que deveriam ser pagas no início de 2020 (WHO, 2020, *online*). A partir da análise desses dados, conclui-se que períodos de crise global favorecem o protecionismo em detrimento dos fóruns multilaterais.

A Organização das Nações Unidas, assim como suas agências especializadas e subcomissões, atuam com certo rigor no âmbito dos assuntos que envolvam especificamente seus Estados-membros. Assim como na guerra fria, onde as duas grandes potências mundiais ocupavam, simultaneamente, assentos do Conselho de Segurança – Estados Unidos e seus aliados França e Reino Unido; e União Soviética e sua aliada China -, no atual multilateralismo fragilizado do século XXI percebe-se a dificuldade em tomada de decisões mais bruscas.

Por conseguinte, é importante salientar que tal situação não é recente e nem excepcional. A Organização Mundial do Comércio, tutelada também pela ONU, tem suas discussões e ações paralisadas há anos pela incapacidade de resolver os impasses travados pelos países no âmbito econômico. A dificuldade de manter-se um diálogo abrangente e benéfico aos governos é, sem dúvidas, o parafuso solto na engrenagem de um dos maiores organismos do plano internacional.

Nesse caminho, a OMS busca uma conciliação com os seus Estados acerca das melhores atitudes a serem tomadas num contexto de pandemia. Em contrapartida, estes mesmos Estados buscam o seu enfraquecimento cortando financiamentos e agindo contra suas recomendações.

Independentemente das doutrinas de interpretação da Carta constitutiva das Nações Unidas é nítido que sua vitalidade e importância estão justamente na capacidade de entender o que deve e o que não deve sofrer interferência no plano nacional. Retornando a guerra fria, a ONU obteve pouco espaço no

diálogo do mundo polarizado, utilizando seus poderes implícitos com mais sabedoria e auxiliando na descolonização dos países africanos.

Da mesma forma, a pandemia avança e as Nações Unidas buscam uma oportunidade de chamar a atenção às desigualdades e miséria que assolam certas regiões de globo e como o surto de uma doença pode ser fatal. Na Síria, o secretário António Guterres solicitou um cessar-fogo na guerra que já matou 380 mil pessoas (conforme dados da ONG Observatório Sírio para os Direitos Humanos), sem sucesso no Conselho, mas destacado pelos líderes dos EUA, Donald Trump, e da Turquia, Recep Tayyip Erdoğan.

Outro pequeno país destruído pela guerra é o Iêmen, considerada a nação com a pior crise humanitária do mundo. O pedido de Guterres levou a Arábia Saudita, uma das partes do conflito, a anunciar um cessar-fogo durante a pandemia.

A razão pela qual a ONU tem - conforme analisado pelas doutrinas – plenos poderes para agir em prol dessas pequenas nações é que, em parte, não existem vítimas a serem defendidas senão o próprio povo. As particularidades dos governos envolvidos nas guerras são análogas às particularidades dos governos que se recusam a seguir as recomendações da OMS. É de direito, mas não é de dever que a ONU interfira nessas particularidades pelos desastres colonialistas e neoimperialistas dos séculos passados, alguns, inclusive, origens dos conflitos atuais.

Por fim, é necessário frisar, também, a importância dos organismos internacionais na atualidade. O multilateralismo, como exemplificado em todo o corpo deste artigo, passa por um período de fragilidade – como em épocas de crise -, portanto, a o valor e a necessidade do diálogo nas organizações são incomensuráveis. O papel e as ações das Nações Unidas devem ser enérgicos, mas cautelosos, visando sempre a proteção aos direitos fundamentais sem a violação das soberanias nacionais.

Para frisar, vale parafrasear o grande jurista brasileiro Miguel Reale: “nada valem os textos constitucionais quando não há consciência constitucional, pois o que importa na lei não é sua letra, mas o seu espírito” (REALE, 2002, p. 127). Enquanto a estrutura da ONU manter seu papel mediador, pouco importará os poderes que sua Carta oferece.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, G. E. do Nascimento. **Manual de direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Francisco Itami. **Ciência Política: Introdução à Teoria do Estado**. Goiânia: Vieira, 2018.

DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário Jurídico**. São Paulo: Forense, 2017.

MARANGONI, Mariana Lopes. **A Construção da Personalidade Jurídica de Organizações Internacionais e o Parecer da CIJ de 1949**. Disponível em: <https://mlopesmarangoni.jusbrasil.com.br/artigos/337377010/a-construcao-da-personalidade-juridica-de-organizacoes-internacionais-e-o-parecer-da-cij-de-1949>. Acesso em: 26 de maio, 2020.

NAÇÕES UNIDAS. **A Carta**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta>. Acesso em: 27 de maio, 2020.

REALE, Miguel. **A paz pelo Direito**. São Paulo: Saraiva, 2011.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo: Saraiva, 2002.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

VARELLA, Marcelo. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito das organizações internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

WEISSBERG, G. **The International Status of United Nations**. Londres: Stevens & Sons, 1961.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Financial and Programmatic reports**. Disponível em: <https://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/>. Acesso em: 28 de maio, 2020.