

TRABALHO DE ALUNO

A Crise Financeira das Nações Unidas

Paulo Borba Casella

Aluno do Curso de Pós-Graduação,
Área de Direito Internacional

SUMÁRIO: 1. *Introdução* — 2. *A estrutura financeira da ONU* — 3. *A ONU e seu orçamento* — 4. *A gênese da crise financeira* — 5. *A politização do orçamento* — 6. *Jurisprudência em matéria de finanças* — 7. *O veto jurídico e o veto financeiro* — 8. *As operações para manutenção da paz: perspectivas* — 9. *Conclusão*.

1. Introdução

O desempenho da principal atividade da Organização das Nações Unidas, a manutenção da paz e da segurança internacionais (de que trata o Art. 1º, nº 1 da Carta das Nações Unidas) tornou-se extremamente problemático nos últimos 25 anos e chegou a colocar em risco a própria existência da Organização.

O que mais nos assombra e desconserta é analisar as causas que levaram a esse impasse. Os objetivos que nortearam a criação da Organização e toda a sua atuação se viram comprometidos pelo déficit financeiro crônico, que se prolongou por muitos anos.

Ficaram pateticamente evidenciadas as distorções que marcam o mundo contemporâneo e a fragilidade da chamada ordem internacional. A Organização das Nações Unidas, viu suas possibilidades de atuação na iminência de paralisação, uma vez que sua receita depende das contribuições dos Estados mesmos (somadas a eventuais contribuições voluntárias e outras fontes de receita de menor expressão), e, que essas contribuições poderiam ser restringidas ou interrompidas por parte de diversos Estados ou grupos de Estados, sendo utilizadas como instrumento de pressão política.

O fenômeno da *politização* no setor financeiro mostrou-se arma eficiente colocando-se de lado a questão da apreciação ética de um tal comportamento — e foi empregada no momento em que os canais normais de discussão de decisão no seio da Organização se mostravam difíceis de serem manobrados, fosse em razão da sua estrutura de funcionamento ou em razão da inconveniência de tomada de atitude tida como impopular ou inoportuna no âmbito internacional.

As mudanças ocorridas no cenário mundial, desde o fim da II Guerra Mundial, levando ao aumento do número de membros da Organização e a atitude da Assembléia Geral, trazendo para discussão em seu seio assuntos antes tradicionalmente tratados pelo Conselho de Segurança acarretaram diminuição da "importância" dos membros permanentes do Conselho, reduzindo as possibilidades de influírem decisivamente nas decisões tomadas pela Organização. O *direito de veto* perdeu parte de seu poder e de seu prestígio na medida em que a Assembléia Geral passou a tratar de assuntos antes discutidos pelo Conselho de Segurança e que, no plenário da Assembléia, nenhuma das grandes potências tinha capacidade de determinar decisões, mobilizando maioria. Mas se o *veto jurídico* mostrou-se ineficaz, era possível deter a ação da Organização, travando a possibilidade de execução das decisões tomadas, pelo emprego do expediente que se veio denominar de *veto financeiro*.

Muito embora exista consenso da grande maioria dos Estados, admitindo como coletiva a responsabilidade pelo custeio das operações para manutenção da paz, não foram ainda estabelecidos mecanismos plenamente satisfatórios e estáveis, muito embora se tenha conseguido estruturar quadro de repartição de despesas, entre diferentes grupos de países.

Ainda não foi encontrada solução para o problema do financiamento da Organização como um todo. A subordinação do orçamento da ONU às contribuições dos Estados traz para o seio da Organização um índice alto de incerteza, decorrente das flutuações das políticas nacionais dos diferentes Estados.

2. A estrutura financeira da ONU

A Organização das Nações Unidas não é um Super-Estado mundial. As suas limitações em face das soberanias nacionais ficam patentes, ainda mais do que em outros setores, no campo financeiro. Seu orçamento, votado anualmente no plenário da Assembléia Geral, depende, para sua execução, do pagamento das contribuições por parte dos Estados-membros. Neste sentido, a lição de Maxime CHRÉTIEN (*Les Recueils fiscaux de la S.D.N. et de l'O.N.U.*):

“Si elle possède un budget propre, qui est voté par l'Assemblée générale (son principal organe), ce budget reste alimenté par les cotisations des États membres”.

3. A ONU e seu orçamento

Durante muito tempo a votação do orçamento da Organização das Nações Unidas não apresentou problemas. A votação do orçamento era uma tarefa técnica rotineira, levada a cabo sem maiores dificuldades. O orçamento era *instrumento de funcionamento* e não

um instrumento de ação. O orçamento da ONU era pura e simplesmente um *orçamento administrativo*. Ele seguia seu caminho habitual, passando pelo Secretário Geral e, a seguir, pelo Comitê Consultivo, para exame de questões administrativas e orçamentárias. Ao término dos tramites orçamentários e costumeiros, a Assembléia Geral se limitava a confirmar as cifras adotadas,

Nas grandes linhas que compunham o orçamento pouca margem restava para uma eventual politização. A possibilidade de ocorrência de uma politização do orçamento ficaria limitada a uma pequena parcela do total.

As despesas politizáveis eram supridas por créditos provenientes de contas especiais alimentadas por contribuições voluntárias. As divergências estavam longe de ser consideráveis. Não aconteciam confrontos dramáticos, nem tampouco escrutínios orçamentários disputados.

Este é o quadro que a questão do canal de Suez e muito especialmente a questão do Congo vieram conturbar. Estes acontecimentos marcam o início da politização das decisões financeiras.

A decisão de efetuar intervenções armadas com forças da Organização e os gastos decorrentes da manutenção dessas tropas, levou ao aparecimento de despesas de caráter totalmente novo.

4. A gênese da crise financeira

O ponto de partida foi o financiamento da força expedicionária das Nações Unidas (FUNU, encarregada de servir de tampão entre os elementos egípcios e os israelenses, após a retirada das tropas francesas e inglesas.

Surgiu a controvérsia em torno da questão das despesas com a manutenção das tropas. Pela primeira vez, uma discussão financeira assumia o caráter de uma questão de princípios. Não se tratava de discussão em torno da redução de despesas de determinado posto ou do aumento de um crédito. Tratava-se de contestar o caráter de "*despesa da Organização*" no que se referia às despesas da FUNU. Isto marcou a politização do orçamento. Todos os anos, produziram-se contestações semelhantes, quando as finanças da FUNU eram examinadas. Quando as operações para manutenção da paz se multiplicaram, o volume de contestações assumiu proporções graves para a vida política da Organização.

A questão do Congo e o envio de elementos militares à região pelo Conselho de Segurança levou à repetição de fatos semelhantes, tornando necessário criar fundo *ad hoc* em virtude da firme oposição por parte dos Estados socialistas à inclusão dessas despesas no orçamento normal.

Por ocasião da questão da força armada da ONU na questão da ilha de Chipre foi impossível obter consenso permitindo a assimilação das despesas da UNFICYP como despesas da Organização.

A questão da Cachemira, em 1965, levou à criação da UNIPOM, encarregada de observar o respeito ao cessar-fogo por parte da Índia e do Paquistão.

A sucessão de diversas questões internacionais e o aumento das somas envolvidas, tornaram clara a importância crescente, em vigor e em frequência, de críticas referentes aos projetos de inclusão no orçamento de despesas decorrentes das operações de manutenção da paz.

5. A politização do orçamento

O poder de decisão em matéria orçamentária era unanimemente reconhecido como competência da Assembléia Geral, até 1960. A partir desta data, desenvolveu-se uma tese, segundo a qual o poder orçamentário da Assembléia não poderia ser geral, não poderia incluir toda e qualquer atividade da Organização.

A competência geral da Assembléia Geral para determinar as *despesas* no orçamento da ONU, traz consigo a competência para determinar os encargos contributivos de cada membro pela aplicação de quotas por ela estabelecidas.

A competência orçamentária da Assembléia Geral foi tema em torno do qual se fez amplo debate onde entraram em choque teses discordantes. Também a Corte Internacional de Justiça se manifestou sobre esta questão a 20-07-1962.

O debate, girou principalmente, em torno da amplitude a ser dada ao § 2º do art. 17 da carta da ONU, e da alegação de que o poder de decisão da Assembléia não pode ser exercido fora das "atividades normais" da Organização. Esta argumentação, apresentada pela França, pela União Soviética, pelo bloco dos países da Europa Oriental e por alguns outros Estados, se baseia em interpretação restritiva do art. 17 da carta, que somente seria aplicável ao "orçamento administrativo" da Organização, excluindo as despesas com envio de forças da Organização, "de caráter extraordinário, juridicamente e quantitativamente".

Esta discussão chegou à Corte Internacional de Justiça, que rejeitou a argumentação que limitava o art. 17 a um assim chamado orçamento administrativo, ou a pretensas despesas ordinárias.

Contudo, a manifestação da Corte pouco contribuiu para uma mudança de posições.

6. Jurisprudência em matéria de finanças

C.I.J. — Avis 20-07-1962.

A Corte Internacional de Justiça (C.I.J.), manifestou-se sobre esta questão em 20 de julho de 1962, no que concerne a interpretação dos parágrafos 1º e 2º do art. 17 da Carta da ONU:

“l'exercice du pouvoir de répartition crée pour tous les membres l'obligation expressement énoncée à l'article 17, § 2”.

A manifestação da C.I.J. foi apresentada nos seguintes termos:

“Le § 1 de l'article 17 donne à l'Assemblée générale le pouvoir non seulement d'examiner le budget de l'organisation mais aussi de l'approuver. La décision d'approuver le budget est étroitement liée au § 2 de l'article 17 car, en vertu de ce paragraphe, l'Assemblée générale a également le pouvoir de répartir les dépenses entre les membres et l'exercice du pouvoir de répartition crée pour tous les membres l'obligation expressement énoncée à l'article 17, § 2 de supporter la quote part des dépenses qui leur incombe selon la répartition fixée par l'Assemblée générale”.

Esta passagem do *Recueil* da C.I.J., 1962, p. 254, esclarece de que forma a questão se colocou para a Corte Internacional:

“Par dessus tout. une question politique: celle de la politique financière dans les affaires qui touchent au maintien de la paix et, rattachée à cette question, celle des pouvoirs et des responsabilités des principaux organes des Nations Unies, dont on ne saurait guère contester le caractère politique”.

A doutrina também viu desta forma a questão.

M. VIRALLY, por exemplo, no seu *L'Organisation Mondiale* (pp. 499-500 e 506), lembra que:

“Il s'agit fondamentalement d'une crise politique, bien que les problèmes financiers en aient constitué le point de cristallisation”.

e insiste no fato de que:

“en s'efforçant de résoudre le *problème reflet* du financement, on a surtout traité les symptômes et non le mal lui-même”.

7 O veto jurídico e o veto financeiro

A crise financeira da ONU mostra uma evolução no seu funcionamento e a presença do déficit crônico tem o valor de um símbolo.

A Resolução 377 (de 03-11-50) conhecida como “Resolução Acheson” ou “União para a manutenção da paz” resultou do esforço dos países ocidentais para superar o bloqueio do Conselho de Segurança resultante do exercício sistemático do direito de veto pela União Soviética, durante a guerra da Coréia em 1950.

Este texto autoriza a Assembléia Geral, em caso de bloqueio do Conselho de Segurança, a trazer para o plenário a questão. A despeito do art. 11 § 2 *in fine* da carta, que prevê monopólio da ação para o Conselho de Segurança, a Assembléia Geral outorgou competência a si mesma, para decidir questão internacional chegando a incluir a aplicação de medidas coercitivas.

A Assembléia Geral não se apossou da competência do Conselho de Segurança. A Assembléia Geral só emite *recomendações* não obrigatórias, enquanto que o Conselho conserva o poder de decisão (conforme salienta Jacques SOUBEYROL, *Considérations sur la crise financière de l'ONU*).

A União Soviética se insurgiu contra este expediente que a privava de sua arma mais eficaz no seio da Organização, reduzindo violentamente os efeitos do direito de veto.

Os protestos formais e a argumentação jurídica da União Soviética foram reforçados por uma abstenção financeira que, somada à abstenção dos países da Europa Oriental, significou corte da quinta parte das fontes, das quais dependia a Organização, para pagamento dos custos de uma operação para manutenção da paz. A França também adotou a mesma atitude que a União Soviética e a atuação conjunta (aumentando a porcentagem da redução) aumentou o alcance da medida soviética. Desta forma foram contornadas as dificuldades, de emprego do *veto jurídico* clássico pela eficácia de um *veto financeiro*.

No momento em que o veto jurídico se fazia mais necessário surgem dificuldades crescentes ao seu emprego. Tornava-se necessário para os membros permanentes do Conselho de Segurança evitar assumir posições inoportunas no contexto mundial, correndo o risco de assumir uma posição politicamente desvantajosa empregando o veto em assuntos envolvendo países do Terceiro Mundo. Como bem frisa Jacques SOUBEYROL (*op. cit.*):

“Les États du Tiers Monde ne constituant pas à l'ONU un bloc sans fissures, loin de là. Un veto satisfiera les uns, et scandalisera les autres; peut-être même indisposera-t-il les deux camps(. . .) C'est un risque qu'il est très délicat de prendre”.

Outro fator que veio dificultar o emprego do veto foi o aumento do número de membros da Organização.

Apesar dos vários motivos apontados, o veto é um instrumento extremamente útil e todos os membros permanentes do Conselho de

Segurança tem motivos particulares para se apegar às possibilidades oferecidas por ele. A participação no "Diretório" internacional criado em 1945 oferece vantagens demais para ser sacrificada.

Em virtude das mudanças ocorridas no mundo desde o fim da II Guerra Mundial e da evolução da ONU, o veto financeiro às decisões da Assembléia Geral é talvez um golpe baixo, mas é certamente um golpe que atingiu plenamente seus objetivos. Ele é um instrumento inigualável para combater a influência crescente que vem ganhando o bloco dos países do Terceiro Mundo, na ONU, nos últimos anos.

A experiência mostrou que na ONU as soluções financeiras são suscetíveis de alterar o equilíbrio entre o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral.

A análise do quadro atual nos leva a pensar na legalização do veto financeiro. É inegável a aceitação que vem encontrando a idéia de um veto financeiro, compensando a extensão da competência da Assembléia Geral. Contudo, o aparecimento do veto financeiro, legalizado ou não, pode conduzir à paralisia total da Organização, se ele for respeitado e, à ruína completa, se ele for ultrapassado.

8. As operações para manutenção da paz: perspectivas

As operações para a manutenção da paz e a responsabilidade dos Estados quanto a essas operações e seu financiamento foram objeto de acirradas discussões. Os Estados não conseguiram entrar em acordo com relação ao que entendiam por operação para a manutenção da paz e este fato torna facilmente compreensível o desacordo quanto a *qualificação* a dar a essas despesas.

As perguntas acerca da natureza jurídica das operações para manutenção da paz levam a discussão sobre o regime jurídico das despesas para a manutenção da paz. A ONU viveu um impasse:

"Il y avait des dépenses. Restait à les couvrir".

Conforme Jean-Claude MARTINEZ (*Le financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU*), que coloca com bastante clareza o fato de que:

"La question du financement de la paix est un prétexte, pour vider sur un terrain technique une querelle politique".

Toda a discussão em torno deste assunto se resumiria em três Resoluções da Assembléia Geral:

Res 3101 (na XXVIII Sessão da Assembléia Geral, 1973), Res 3211 (XXIX, 1974) e Res 3374 (XXX, 1975). De acordo com Jean-Claude MARTINEZ:

“Tout en étant collective la responsabilité à l’égard de la charge du financement des opérations pour le maintien de la paix est aussi d’étendue variable. Cette discrimination dans la charge financière de chacun des contribuants s’opère, en fonction de leur capacité de paiement”.

A Resolução 3101, confirmada pelas Resoluções 3211 e 3374, representa o estabelecimento de uma solução estável. Posteriormente, podem vir a ser introduzidas modificações nas cifras percentuais, mas as bases de cálculo ficaram claramente definidas.

Com relação ao encargo de financiar as operações para manutenção da paz, é possível afirmar que a grande maioria dos Estados está de acordo em reconhecer que elas devem ser coletivamente partilhadas. Da mesma forma se admite a divisão das despesas entre os Estados de acordo com a respectiva capacidade de pagamento, cabendo aos membros permanentes do Conselho de Segurança, parcela significativa do total, levando-se em conta o fato de que estas potências têm responsabilidades muito especiais nesta questão.

9. Conclusão

O problema do financiamento das operações para manutenção da paz e, em maior escala, o do financiamento da Organização Mundial no seu conjunto não encontraram até agora solução definitiva.

A situação de crise financeira que se vem prolongando no seio da Organização precisa ser combatida. A ONU precisa dispor de fontes de receita independentes da vontade dos Estados, para financiar operações para manutenção da paz e, para consolidar uma estrutura firme e autônoma, que assegure o financiamento da Organização, e possibilite maior liberdade de ação e maior independência para a Organização mundial.