

Motivações da Reforma do Conselho de Segurança da ONU. Fábio da Silva Sartori, Tullo Vigevani. Sala – interáreas – Relações Internacionais – Departamento de Ciência Política e Econômica – Faculdade de Filosofia e Ciências – Campus de Marília.

Partimos do pressuposto de que o Conselho de Segurança necessita de uma reestruturação para que a atual configuração de poder global seja melhor representada e que com isso o órgão ganhe mais legitimidade, representatividade e eficiência na execução de suas resoluções.

Luck (2005) salienta a dificuldade de se reformar o Conselho quando analisa que, embora alguns países do Sul, ainda em São Francisco, tenham clamado por representatividade, os Estados fundadores rejeitaram explicitamente a possibilidade de o Conselho vir a ser equitativo, democrático e representativo, porque não desejavam a repetição das falhas da Liga das Nações.

Weiss (2003, p.148) relata que “assentos eternos para a Era das grandes potências – Estados Unidos, União Soviética, França, Reino Unido e China – agora conhecidos como os Cinco Permanentes (P-5) com o poder de veto, foram um componente essencial para o acordo original de 1945”.

O que está em pauta em uma possível reformulação do Conselho de Segurança é a possibilidade de aumentar a responsabilidade do multilateralismo na manutenção da paz e da segurança internacionais, função do Conselho segundo a Carta da ONU (Capítulo V, Artigo 24), já que mais atores participariam das decisões do órgão, facilitando a formação de um consenso nas grandes questões internacionais. É nisso que divergem as correntes neo-realista e neo-institucionalista. A primeira não vê necessidade de um fortalecimento do multilateralismo, já que só vê no Estado a legitimidade para agir na cena internacional. Todavia, a segunda endossa o recrudescimento do sistema multilateral, pois julga que ele dá mais sustentação para as relações de poder. As organizações internacionais são criadas com o objetivo de viabilizar os interesses dos seus membros e com isso tende a fomentar uma aproximação dos Estados, aumentando a confiança mútua entre eles e mitigando a natureza insegura do sistema internacional.

O nosso entendimento é que os valores neo-institucionalistas parecem ser os mais adequados para liderar as reflexões e discussões a respeito da reforma do Conselho de Segurança porque enfatizam a necessidade da cooperação entre os membros para que se alcancem os fins desejados. É certo que o neorealismo está arraigado no sistema internacional, mas se somente as suas diretrizes forem consideradas, o Conselho tende a se desgastar e desaparecer, já que o órgão foi criado justamente para amainar a beligerância da cena internacional.

O Neoliberalismo acredita que para haver cooperação é preciso haver interesses em comum entre os Estados. Acrescenta que quanto maior a institucionalização maior será a influência da Instituição sobre o comportamento dos Estados. Diante disso, Keohane (1993, p.271) afirma que “... a teoria institucionalista enfatiza o papel das instituições internacionais como capazes de fazerem os Estados mudarem a percepção do próprio interesse”.

A posição ativa das Instituições no sistema internacional a partir do final da década de 70 acirra o debate entre o neoliberalismo e o neo-realismo. Os neoliberais relutam em aceitar que o sistema internacional seja caracterizado pelo estado de natureza de guerra, como Hobbes imaginou no século XVII. Para eles o mundo apresenta certo grau de ordenamento, que é exercido pelas instituições internacionais¹.

¹ É importante frisar que o neoliberalismo considera os Estados os principais atores nas relações internacionais e os consideram iguais entre si, de modo que o sistema internacional permanece descentralizado.

A hipótese básica da corrente é a de que a habilidade dos Estados de se comunicar e cooperar depende da construção de instituições que podem variar em termos de suas naturezas e força. Isso não implica dizer que os Estados ignorem o poder ou a riqueza uns dos outros, mas que suas ações dependerão dos arranjos institucionais presentes que podem afetar: o fluxo de informações e a oportunidade de negociar; a habilidade dos governos de monitorar os compromissos assumidos pelos outros países; a expectativa sobre a solidez dos acordos internacionais (SARFATI, 2005, P.156).

A instauração de Organizações Internacionais tende a facilitar a inserção dos países de pequeno e médio porte nas relações internacionais, de modo a reduzir os custos impostos pela disputa assimétrica de poder e a fomentar a cooperação entre os Estados, criando um fórum confiável e transparente de relacionamentos interestatais. Por isso o Conselho de Segurança deve ser reformado, de modo a inserir novas lideranças no seu rol de membros, auferindo mais representatividade e peso moral para inibir posições unilaterais nas relações internacionais.

Acreditamos que um Conselho de Segurança mais representativo e democrático tenha mais legitimidade diante da sociedade internacional, ou seja, haveria maior aceitação por parte dos atores, e isso possibilitaria maiores chances de se formar consensos nas questões beligerantes, podendo, dessa forma, o órgão exercer com mais eficácia sua função.

Vários debates e propostas já foram feitos até o momento. Vale ressaltar as considerações do Grupo de Trabalho de Composição Aberta, criado em 3 de dezembro de 1993, de acordo com a resolução 48/26 da Assembleia Geral. O seu objetivo era examinar a possibilidade de ampliação dos membros do Conselho de Segurança e questões relativas. Na década de 90 a Itália, o Movimento Não Alinhado e Razali Ismail, representante da Malásia na ONU, que no momento era Presidente da Assembleia Geral, chegaram a lançar propostas, mas elas não tiveram o respaldo necessário. Todavia, nota-se que as propostas que contam com a chancela oficial das Nações Unidas são as que estão contidas no documento *Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum*². O modelo A sugere a ampliação de seis novos membros permanentes, sem poder de veto, e três novos assentos não permanentes, ao passo que o modelo B propõe uma nova categoria de membros, que possuiria oito assentos para um período de quatro anos, podendo ser renovado. Além disso, essa proposta inclui mais um membro não permanente nos mesmos moldes dos já existentes – período de dois anos, sem possibilidade de renovação.

O apoio dos membros permanentes é condição *sine qua non* para a realização de uma reforma do Conselho de Segurança. Entretanto, parece que esse grupo não apresenta a coesão necessária para a implementação de uma medida desse porte. Os Estados Unidos já manifestaram apoio à entrada ao Japão, mas essa posição é repudiada pelo governo chinês. Quanto os outros países postulantes – Alemanha, Brasil, Índia e um país africano, que tende a ser a África do Sul – não há reais esforços para que sejam contemplados, embora o time permanente tenha despendido apoio oficial à uma reestruturação do Conselho.

Desde sua posse, em 1997, secretário-geral Kofi Annan fez grande esforço para modernizar a ONU, inclusive o Conselho de Segurança. Nesse mesmo ano, lançou o documento *Renovando as Nações Unidas: um programa para a reforma*³. Posteriormente,

² Como exposto no relatório anterior, o documento foi elaborado pelo Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças. Esse Painel foi convocado pelo secretário-geral Kofi Annan com o objetivo de fazer uma análise das ameaças e dos desafios que a Organização enfrentará e as mudanças necessárias para que ela ganhe mais vigor. Ele foi formado por dezesseis personalidades mundiais, evidenciando a preocupação de Annan com o caráter multilateral do documento.

³ Documento completo disponível em <
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/189/82/IMG/N9718982.pdf?OpenElement>>. Acesso em 04/06/06.

elaborou outros, como *Fortalecimento das Nações Unidas: um programa para aprofundar a mudança*⁴, em 2002; *Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos*⁵, em 2005; *Investir nas Nações Unidas: em prol do fortalecimento da Organização em todo o mundo*⁶, em 2006. Não conseguiu êxito, mas deixou um importante lastro para o próximo secretário alcançar a meta.

A discussão da reforma do Conselho de Segurança precisa ser liderada por uma potência que possua influências e carisma internacionais. Apenas os Estados Unidos apresentam esse perfil. A preferência americana pela diplomacia e o multilateralismo parece não ser a mesma de outros períodos. É preciso compreender o impacto causado pelos atentados de 11 de setembro de 2001 na condução da política externa americana. Ayerbe (2005, p. 343) afirma que “o unilateralismo da política de George W. Bush não é uma resposta improvisada aos atentados de 11 de setembro, é uma marca característica de sua gestão”. Sustenta seu pensamento argumentando que desde a chegada ao poder a atual administração tem se recusado a ratificar vários tratados internacionais, como o Protocolo de Kioto, e se mostrado contrário à criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) e à revisão do Tratado Anti-mísseis Balísticos (TAB).

A questão que se levanta são os motivos que levam os Estados Unidos a desconsiderarem a estrutura da ONU – que usavam com inteligência – para a consecução dos seus interesses e a retardar uma reforma que se faz necessária. As respostas podem ser variadas, mas uma merece destaque especial: a hegemonia americana no cenário internacional já não é suficiente para que as vias multilaterais satisfaçam os interesses americanos como ocorreu no passado.

Esse trabalho pôde observar que, embora a participação de todos os membros da ONU seja importante, em especial os membros permanentes do Conselho, a decisão de optar por uma reforma cabe aos Estados Unidos, ainda que diversos analistas o qualifiquem como uma potência em decadência. Isso se explica não somente pela supremacia militar, mas também pelo seu elevado grau de influência econômica em todo o sistema internacional. Vale ratificar que cabe ao País o ônus da formação de uma coalizão que viabilize politicamente a reestruturação do mais importante órgão das Nações Unidas. É válida a formação de grupos de pressão assim como a elaboração de documentos por parte da Organização no sentido de sensibilizar a superpotência da necessidade de uma remodelação do órgão. Porém, somente a percepção de que um órgão ampliado contemplará os seus interesses farão os Estados Unidos romperem as amarras de um modelo de governança mundial formatado no pós II Guerra Mundial.

As Nações Unidas não constituem uma garantia de paz mundial. Por isso mesmo, teremos de preservá-la e de trabalhar pelo seu fortalecimento. Os custos de manutenção da Organização são mínimos em comparação com os riscos que correríamos na eventualidade de seu desaparecimento. (CASTRO apud PATRIOTA, 1998, p.198).

Ao longo da história é possível notar duas vezes um receio americano em lançar uma ofensiva institucional: em 1919 o Parlamento americano não aceitou entrar na Liga das Nações, assim como em 1948 os congressistas recusaram-se a homologar a Carta de Havana, que daria origem à Organização Internacional do Comércio. Entretanto, em ambos os casos os Estados Unidos detectaram os benefícios de uma organização para gerenciar o mundo e se encarregaram de arregimentar apoios para a implantação de instituições internacionais, de

⁴ Disponível em <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/583/29/PDF/N0258329.pdf?OpenElement>>. Acesso em 20/06/06.

⁵ Disponível em <<http://www.un.org/spanish/largerfreedom/>>. Acesso em 20/06/06.

⁶ Disponível em <<http://www.un.org/spanish/reforma/a60692indice.html>>. Acesso em 20/06/06.

modo a criar a ONU, em 1945, e a OMC, em 1995. Por isso, apesar de o cenário a curto prazo ser desalentador, não seria insensato apostar que no futuro os Estados Unidos comandariam uma reforma do Conselho de Segurança, de modo a deixá-lo mais adequado para o seu exercício de hegemonia.

Referências Bibliográficas

- AMORIM, Celso. O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra, v.3, n. 4, pp. 3-15, 1995.
- AYERBE, Luís Fernando. Os Estados Unidos e as Relações Internacionais Contemporâneas. *Contexto Internacional*. V. 27, n.2, jul/dez 2005, pp. 331-368
- BALDWIN, D. A. (Ed.). *Neorealism and neoliberalism: the contemporary debate*. Nova York: Columbia University Press, 1993.
- HEINBECKER, Paul; GOFF, Patrícia. *Irrelevant or Indispensable? The United Nations in the 21 st century*. Waterloo, Ontario, Canadá: Wilfrid Laurier University Press, 2005.
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: Histórias e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- KEOHANE, Robert O. The Demand for International Regimes. In: KRASNER, Stephen D. (org.) *International Regimes*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.
- LUCK, Edward C. The UN Security Council: Reform or enlarge? In: HEINBECKER, Paul; GOFF, Patrícia. *Irrelevant or Indispensable? The United Nations in the 21 st century*. Waterloo, Ontario, Canadá: Wilfrid Laurier University Press, 2005
- NYE JR, Joseph S. *O paradoxo do poder americano*. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.
- ROSAS, Maria Cristina El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: que 60 años no es nada. In: _____. (coord). *60 años de la ONU: qué debe cambiar?* Edição 1, Cidade do México: Universidade Nacional Autónoma do México, 2005.
- ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UnB, 2000.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Colunas de Relnet*, n. 11, 2005.
- SARFATI, Gilberto. *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva 2005.
- WEISS, Thomas G. The Illusion of UN Security Council Reform. *The Washington Quarterly*. Autumm 2003.