

A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU:
ASPECTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS

Adriana do Carmo Rios dos
Santos*

RESUMO

O presente trabalho procura abordar o tema da reforma do Conselho de Segurança através de uma análise dos aspectos jurídicos, políticos e econômicos que permeiam tal questão. Assim, parte-se de uma análise das funções e competências atribuídas ao Conselho de Segurança pela Carta e o contexto no qual foram estabelecidas em contraponto à realidade internacional atual em matéria de segurança coletiva. Busca-se, então demonstrar a inadequação de tal sistema a essa realidade, bem como analisar as propostas apresentadas para reforma do órgão e discutir sua viabilidade frente a natureza do Conselho de Segurança.

1. INTRODUÇÃO

A Carta das Nações Unidas foi firmada em 26 de 1945, no fim da Segunda Guerra Mundial¹. Tal Carta institui a Organização das Nações Unidas, cujo um dos objetivos primordiais é “preservar as gerações futuras do flagelo da guerra”, assegurando, assim, que os horrores vistos nas duas guerras mundiais nunca mais se repetiriam. Naturalmente, reflete o contexto no qual se deu o estabelecimento da organização, procurando estabelecer em seu conteúdo mecanismos de atuação em relação à segurança coletiva de acordo às necessidades que se apresentavam na época, além de solucionar conflitos e conter ameaças já conhecidos.

Hoje, 63 anos após sua adoção, a realidade internacional é muito distinta daquela em que a ONU foi articulada. Grandes mudanças ocorreram nos campos jurídico,

¹ A mesma foi promulgada no Brasil pelo Decreto 19. 841, de 22 de outubro de 1945, momento em que passa a ter eficácia interna, sendo que o depósito da ratificação ocorreu em 21 de setembro de 1945, o que confere o dever de observância do seu conteúdo nas relações internacionais do país.

político e econômico que causaram reflexos no trabalho da organização, em especial no Conselho de Segurança. Para citar alguns exemplos, podemos mencionar a prática crescente da intervenção humanitária e a relativização de garantias jurídicas como meio da chamada luta contra o terrorismo; o aumento dos conflitos intraestatais, consistentes em guerras civis² em detrimento dos conflitos entre Estados; a globalização econômica e uma nova configuração no que tange ao poder da economia de Estados, inicialmente ligada à ascensão das potências do Eixo, Japão e Alemanha, e o surgimento de potências emergentes, como Brasil e Índia; a crise econômica recente, que possivelmente marque o fim da hegemonia dos Estados Unidos como única superpotência.

Não há como negar que o globo está acossado por crises, evidenciadas pelas recentes crises de alimento e financeira, a escassez de recursos, a mudança climática, a proliferação nuclear e os Estados fracassados. Assim, é impossível desconsiderar que o mundo pós-segunda guerra mundial já representa uma realidade distante em muitos aspectos, especialmente em matéria de segurança coletiva, como pretendemos demonstrar.

2. O CONSELHO DE SEGURANÇA - CS

A ambiciosa tarefa de promover a paz e segurança coletiva foi legada ao Conselho de Segurança, considerado o órgão mais importante da ONU. A Carta lhe atribui, em seu art. 24, “a principal responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais”. Para lograr tal tarefa, o Conselho recebeu poderes extensos, tais como o de julgar a existência de fatos e qualificá-los como de sendo ou não de ameaça contra a paz, ruptura da paz ou ato de agressão, definir sanções militares contra Estados e determinar quem será o executor de tais sanções³. Além do mais, as decisões do

² Tais guerras civis são com frequência motivadas por questões étnicas ou religiosas, como, por exemplo, os conflitos que tomaram lugar na região da ex-Iugoslávia na década de 90.

*Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

³ Segundo Kelsen, essas características fazem do CS um órgão jurídico. Contudo, ainda de acordo com o jurista, tendo em vista que o CS também possui feições políticas e conta com um poder discricionário para constatar as violações, ele também possui natureza executiva, sendo, assim, um órgão jurídico-executivo.

Conselho são as únicas de cumprimento obrigatório para os Estados⁴, sendo o CS o único órgão da ONU dotado de capacidade coercitiva para impor suas decisões aos Estados-membros.

A questão da manutenção da paz e segurança internacional foi considerada essencial, uma vez que os Estados a reconheceram como essencial para que se pudesse alcançar o desenvolvimento econômico. Citando o informe “Um Conceito mais amplo de Liberdade”, do então Secretário Geral Kofi Annan:

O mundo deve promover juntas as causas de desenvolvimento, da segurança e dos direitos humanos, porque de outra forma nenhuma delas pode triunfar. A humanidade não poderá ter segurança sem desenvolvimento, no poderá ter desenvolvimento sem segurança e não poderá ter segurança nem desenvolvimento se não se respeitarem os direitos humanos. (Doc. A/59/2005, p 3)

A importância dada ao órgão está também diretamente ligada aos seus membros-permanentes, que “não são membros do Conselho de Segurança porque a ele cabe a função primordial de manter a paz; é por elas serem membros que o Conselho tem essa função primordial⁵.” Assim, as potências que ocupam o posto de membros-permanentes são aquelas que estiveram à frente das negociações que antecederam o estabelecimento da ONU, e dessa forma, cuidaram de manter sob seu controle a decisão a respeito das questões que envolvem segurança e manutenção da paz, consideradas como questões estratégicas e vitais.

Tais Estados consideravam que na era nuclear a soberania nacional das nações tinha que ser controlada por uma ordem internacional, mas essa mesma ordem internacional tinha que ser criada e controlada pelas nações soberanas. Essa nova ordem internacional em matéria de segurança foi fruto da inovação trazida pela possibilidade de guerra nuclear.

⁴ A obrigatoriedade das decisões do CS advém do disposto nos arts. 25 da Carta, de determina que os Estados-membros se comprometem a aceitar e cumprir as mesmas. Ressalta-se que no âmbito interno os países podem criar mecanismos que acabem por subtrair força obrigatória dessas decisões, por exemplo, no Brasil, tais decisões se sujeitam à ratificação do Presidente da República para que tenha eficácia interna. Um caso interessante de desrespeito sistemático das Resoluções do CS é o do Estado de Israel, que de 1968 até dezembro de 2002 já havia respeitado 32 Resoluções desse órgão.

⁵ GROSS, E.. As Nações Unidas: a estrutura da paz. Rio de Janeiro: GRD, 1964, p. 65

Apesar de ser considerado o órgão principal no sistema de segurança coletiva, o trabalho do Conselho de Segurança no contexto geral das Nações Unidas percorreu um interessante ciclo caracterizado por Stoessinger como sendo uma “progressão tríplice”⁶. Segundo esse autor:

Primeiro, começando no princípio dos anos 50, o Conselho de Segurança entrou a eclipsar-se à proporção que o método de unir ao interesse da paz⁷ trouxe um número cada vez maior de matérias relativas à paz e a segurança internacional perante a Assembléia Geral. Segundo, a Assembléia, por seu turno, iniciando-se em meados da década de 50, passou a aprovar resoluções cuja redação era cada vez mais ambígua, dessa forma investindo de maior autoridade política o Secretário-Geral. E, finalmente, no início do decênio de 60, o Conselho de Segurança experimentou uma considerável revitalização. (STOESSINGER, 1978, p 396)

A partir dos anos 90, o CS aumentou sua atividade impulsionado pelo fim da guerra fria e pela eclosão de guerras civis e conflitos regionais, especialmente no continente africano. Já em 2001, após os atentados de 11 de setembro, as atenções novamente se voltaram ao Conselho mediante o terror e clima de insegurança que se instalaram mediante a possibilidade de que novos atentados terroristas pudessem ocorrer no futuro. Além do mais, os atos que sucederam ao ataque com a invasão ao Afeganistão e o bombardeamento do Iraque promovido em conjunto pelos Estados Unidos e Reino Unido, em 2001, e a invasão ao Iraque em 2003 por essas duas potências, que culminou na Guerra do Iraque, também colocaram em debate a capacidade do CS atuar no presente.

3. DOS FATORES QUE INDICAM A NECESSIDADE DE REVISÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA

3.1. JURÍDICOS

⁶ STOESSINGER, John George. O poder das nações: a política internacional de nosso tempo. São Paulo: Cultrix, 1978, 5^o Ed., p 396

⁷ Referência a Resolução “Unidos para a Paz” da Assembléia Geral.

Sob o aspecto jurídico, muitas são as causas que podem ser interpretadas como indicativas da necessidade de reforma do Conselho de Segurança.

Algumas delas se relacionam com a própria natureza do órgão, de acordo com a classificação dada por Kelsen. Segundo o jurista, o CS pode ser classificado como um órgão jurídico-executivo já que é detentor de um poder para definir e classificar o que seria um ato de agressão ou uma ameaça a paz e segurança internacionais e, ao mesmo tempo, determinar qual sanção deverá ser aplicada contra o Estado faltoso e a quem incumbe executá-la.

Contudo, a desigual distribuição de poder entre seus membros, evidenciada pela divisão dos membros em permanentes e não-permanentes, faz com que o órgão assuma feições políticas e torna nítida a parcialidade do Conselho de Segurança na análise das questões de sua competência. Assim, sua atuação se acerca mais a de um poder discricionário, deixando de lado uma análise técnico-jurídica na constatação do que seria uma violação à paz ou à segurança internacionais, bem como na caracterização de um determinado ato como sendo ato de agressão. Essa característica muitas vezes coloca em dúvida a condição jurídica de suas medidas⁸, o que acaba por comprometer a legitimidade das mesmas.

Desde el punto de vista político, la posibilidad para los órganos de las Naciones Unidas...presta un riesgo que el empleo de la fuerza sea prescripto o autorizado abusivamente. El riesgo es tanto más grande si se considera que, ante la ausencia de una cláusula limitante, la acción de los órganos directivos de las Naciones Unidas se ejerce sin control y la libertad de sus acciones es, en definitiva, ilimitada. (TETTAMANTI, 1995, p. 57)

Além disso, contribui para por em dúvida a legitimidade das medidas tomadas pelo órgão o uso cada vez mais freqüente das “consultas informais”, nas quais os membros os membros do CS⁹ negociam a adoção e redação das Resoluções que serão

⁸ SEITENFUS, Ricardo. Manual das Organizações Internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 146

⁹ Apesar dos membros não-permanentes estarem presentes nessas negociações, o papel desses nas mesmas é relativamente “ornamental”, uma vez que só podem sugerir modificações de estilo que não afetem a essência do acordado. Na verdade, eles só têm acesso aos projetos de Resoluções depois que os membros permanentes negociarem entre si e produzirem seu texto. Depois disso, o mesmo circula entre os outros membros como uma espécie de ato consumado. (GOBBI, 2002, p 242)

adotadas posteriormente em sessões formais. Tais consultas, adotadas nos anos 70, são reuniões fechadas, apenas para os membros do Conselho, que não são documentadas em ata.

Seu uso, que praticamente substituiu as sessões públicas, se mostra muito conveniente para encobrir as motivações políticas dos membros do CS, em especial dos membros-permanentes, que são os que efetivamente redigem as Resoluções. Assim, o caráter político das decisões emanadas do órgão é reforçado, o que alimenta a crise de confiança pela qual passa as Nações Unidas, em especial no que diz respeito ao trabalho do Conselho.

Una peculiaridad reciente que ha contribuido a detonar una nueva crisis de confianza en las Naciones Unidas es la constituida por los métodos de trabajo adoptados por el Consejo de Seguridad a instancias de la administración Clinton. En algunos casos prácticamente se han suprimido las sesiones públicas donde todos los miembros, incluso los no permanentes, tenían la posibilidad de exponer sus respectivas posiciones; ahora casi todo se resuelve en reuniones privadas de acceso restringido. Sólo se da a conocer lo resuelto cuando se ha llegado a un acuerdo. (Gobbi, 2002, p 241-242)

O uso dessas consultas informais é possível já que o órgão tem liberdade para criar seu procedimento de trabalho, de acordo com o art. 30 da Carta. Atualmente, os procedimentos estão estipulados no Regramento Provisional do Conselho de Segurança, documento S/96/Rev.7, de 1982. No que pese o Conselho funcionar com base num regramento “provisional” a mais de vinte anos, o CS pode optar por não seguir tais normas, segundo sua conveniência, sem que incorra em nenhuma penalidade.

A falta de um controle de legalidade das decisões emanadas pelo Conselho também merece revisão, segundo alguns juristas. Discute-se quem deveria exercer dito controle e quais seriam seus limites, sendo que a Corte Internacional de Justiça parece ser o organismo mais indicado para tanto. Um grupo minoritário de Estados, como França, Holanda e Bélgica, defendem o controle de legalidade dos atos do CS. Contudo, para a maioria dos Estados esse controle representaria uma camisa de força para o CS.

Além desses pontos, que se relacionam com a natureza e estrutura do CS, outro fator que merece atenção especial é o surgimento de uma tendência internacional baseada na flexibilização de direitos fundamentais e princípios basilares da relação entre

Estados, como o Princípio da Soberania, em nome de uma maior “proteção” ou segurança internacional. Tais práticas distorcem a democracia na medida em que alteram a equação liberdade-segurança na qual a mesma se baseia. Assim, direitos fundamentais vêm sendo sacrificados em nome de uma maior “proteção”, possibilitando o ressurgimento de um autoritarismo maquiado¹⁰.

Como exemplo dessa tendência, podemos citar as invasões ao Iraque realizadas em conjunto pelos Estados Unidos e Reino Unido em 2003, e as medidas em relação à segurança implantadas por diversos países, entre eles Estados Unidos, que relativizam e restringem direitos e garantias fundamentais. Ainda quanto ao Iraque, sua invasão representa uma agressão a Carta, já que a hipótese de legítima defesa não se enquadra perfeitamente à situação, ainda que tenha sido usada como justificativa, mas também implica a violação de vários princípios do Direito Internacional Humanitário, como os que proíbem ataques indiscriminados a civis e o tratamento desumano aos prisioneiros de guerra.

O Conselho de Segurança tem um importante papel a desempenhar nesse contexto, porém sua atuação é prejudicada à proporção que seus membros-permanentes, que são os que efetivamente o controlam, não são capazes de representar a sociedade internacional. De fato, não se pode dizer que esses Estados, a saber, Estados Unidos, Reino Unido, França, China e Japão, possam compartilhar as possuíam os mesmos interesses dos Estados africanos ou da América Latina, por exemplo. Além do mais, muitas vezes esses membros permanentes são os perturbadores da ordem que deveriam preservar e violam os princípios que pelos quais deveriam zelar.

Outro exemplo, classificado como um mecanismo a serviço da chamada “guerra contra o terror” posta em prática depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, é a corrente do “Direito Penal do inimigo”. O mesmo é oposto ao Direito Penal do “Cidadão”, compondo, assim, um direito penal à parte, cujas normas estão sendo incorporadas as legislações modernas¹¹ de forma difusa, em artigos que determinam a

¹⁰ TOKATLIAN, Juan Gabriel. Año de reacomodamientos. La Nación, Buenos Aires, 20 de dez. de 2008. Seção exterior, p.8.

¹¹ Legislações como a espanhola já contam com artigos que doutrinariamente vem sendo identificados com sendo parte desse chamado “Direito Penal do inimigo”.

diminuição de certas garantias processuais, como a diminuição das exigências de licitude e admissibilidade de prova. Tais disposições seriam aplicadas em situações específicas, contra suspeitos de práticas de determinados crimes considerados mais gravosos para a sociedade, como a prática de atos terroristas, por exemplo.

Si trataría más bien de una legislación de lucha o de guerra contra el enemigo cuyo fin sería su exclusión e inocuización. El fin principal del Derecho penal del enemigo es la seguridad cognitiva. (Martín, 2005)

A negação da condição de “pessoa” ao “inimigo” constitui o paradigma do discurso do Direito Penal do Inimigo. Ressalte-se que o termo “pessoa” não adquire aqui o sentido de pessoa humana atribuído ao indivíduo pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, já que tal termo se refere à pessoa no sentido do cidadão destinatário das leis do Estado.

Apesar de tal doutrina ser parte do direito interno dos Estados e, por princípio, não ser facultado ao CS intervir em assuntos de jurisdição interna dos mesmos, é importante destacar o papel primordial que esse órgão deve ocupar em face da histeria desenvolvida pós-11 de setembro em matéria de segurança. Segundo esse papel, cabe ao Conselho definir um conceito jurídico razoável do que seria terrorismo, de forma a evitar discricionariedades dos Estados na aplicação do mesmo e, assim, conter abusos cometidos em nome de uma proteção interna sob tal fundamento, coibindo violações aos direitos estabelecidos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Além disso, cabe ao órgão zelar pela manutenção da paz e segurança internacionais, prevenindo situações que no futuro podem gerar conflito.

Conforme conceito formulado pelo ex Secretário-Geral Kofi Annan, em seu informe “Um conceito mais amplo de liberdade”, já citado nesse trabalho, não há que se falar em segurança sem respeito aos direitos humanos. Além disso, a distorção da democracia em face de um novo tipo de autoritarismo, que relativiza direitos fundamentais, pode gerar instabilidade num futuro próximo, propiciando o surgimento de guerras e conflitos civis.

Outra inovação importante quanto ao trabalho do Conselho é a adoção da prática de “intervenção humanitária” nos últimos anos. Tal prática, embora não esteja prevista na Carta, e, segundo alguns, inclusive a viola por não respeitar aos Princípios da não-

intervenção nos assuntos internos e da Soberania, vem sendo aplicada pelo CS e, em alguns casos, como o da intervenção da OTAN em Kosovo em 1999, legitimada por ele.

A justificativa dada por seus defensores baseia-se na existência de um dever da sociedade internacional ou de um Estado particular em intervir num Estado, quando essa intervenção tem por objetivo impedir violações maciças dos direitos humanos que o mesmo não possa ou não queira conter. Tal intervenção pode ser realizada a mercê do consentimento do Estado desde que haja prévia autorização do CS¹², e sempre com a alegação de atuação de índole humanitária.

A discussão a respeito da legalidade ou não de tal prática, e em que medida ela pode ou não ser utilizada, foge aos objetivos desse trabalho. O que nos interessa é alertar de que sua incorporação às prerrogativas do Conselho representa uma inovação, e como tal deveria ser discutida amplamente pela sociedade internacional. O fato de que o CS não ser representativo de tal sociedade, além de ser um órgão que cada vez mais toma decisões em caráter e tem em vista objetivos políticos, aponta para o risco de que tal prática se incorpore e seja utilizada somente de acordo com as conveniências de seus membros, em especial os permanentes, e não segundo uma necessidade legítima.

3.2. POLÍTICOS

O sistema de segurança adotado pela ONU fundamenta-se na preocupação principal em preservar a segurança do Estado, considerada exclusivamente em seu sentido bélico. Esse sistema foi criado levando em conta o tradicional sentido militar no qual os Estados se comprometiam a considerar a ameaça de um Estado como uma ameaça contra todos os demais, e que, por isso, chamava a uma reação coletiva de todos eles. Assim, tem a agressão entre Estados como parte fundamental do conceito de ato que representasse ameaça a paz e segurança internacionais. Entretanto, já se compreendia que a segurança coletiva dependia de outros fatores, como o desenvolvimento econômico e a liberdade humana, já que no Preâmbulo da Carta se

¹² No caso da invasão de Kosovo realizada pela OTAN a autorização do Conselho foi posterior à intervenção, sob alegada apatia do CS frente a situação, que não foi capaz de agir a tempo de conter a crise. Isso fez com que a intervenção tenha sido duramente criticada pela doutrina internacional, ao argumento de ter sido ilegal, já que se revestiu em ato de agressão não acobertado pela Carta.

proclama que a organização além de ter sido estabelecida para “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra”, “reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem” e “promover o progresso social e melhorar as condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla”.

Contudo, mais de sessenta anos após o estabelecimento da ONU, as principais ameaças enfrentadas hoje e que seguirão a ser enfrentadas nas próximas décadas, vão muito além das guerras entre Estados. Atualmente elas são identificadas também como problemas econômicos e sociais, como a pobreza, as doenças infecciosas e a degradação ambiental; os conflitos internos, como a guerra civil, o genocídio e outras atrocidades em grande escala; as armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; o terrorismo; a delinqüência organizada transnacional. As mesmas são provenientes tanto de atores estatais como não estatais, e afetam a segurança não só dos Estados como também dos indivíduos.

O papel da ONU e, conseqüentemente, do Conselho nesse sentido, é o de incorporar tais mudanças em seus trabalhos e agir de forma eficiente para combatê-las. Segundo o informe “Um mundo mais seguro: a responsabilidade que compartimos” do grupo de alto nível sobre as ameaças, os desafios e as mudanças, de 02 de dezembro de 2004:

El principal desafío para las Naciones Unidas y sus miembros consiste en asegurar que, de todas las amenazas en las categorías arriba indicadas, las que son distantes no pasen a ser inminentes y las que son inminentes no lleguen a ser destructivas. Ello exige un marco de acción preventiva que encare todas esas amenazas de todas las maneras que más eco encuentran en las distintas partes del mundo. Ante todo exigirá un liderazgo en los planos nacional e internacional para actuar rápida, decisiva y colectivamente contra todas esas amenazas – desde HIV/SIDA hasta el terrorismo nuclear – antes de que hayan tenido sus efectos más devastadores. (Doc. A/59/565, parte II)

Segundo o disposto no informe¹³, três fatores justificariam a adoção de um novo sistema de segurança coletiva. Primeiro, as ameaças atuais não respeitam fronteiras nacionais, estão relacionadas entre si e devem ser encaradas tanto nos planos mundial e regional, quanto no plano nacional. Segundo, porque nenhum Estado poderá se tornar

¹³ Doc. A/59/565, p 11

invulnerável a elas sozinho, sem contar com a cooperação de outros Estados, já que tanto os “débeis” quanto os “fortes” compartilham de uma vulnerabilidade mútua. Terceiro, porque não se pode esperar que os Estados sempre desejarão ou poderão proteger sua população e não causar danos aos Estados vizinhos.

Entre as medidas sugeridas no informe para fazer frente a essa nova realidade está a reforma do CS. Ressaltam, entretanto, que essa não é a única medida necessária, chamando a atenção para o compromisso que os Chefes de Estados devem adotar para que se possa garantir a paz. Além disso, alertam para a necessidade de se solucionar aos conflitos já existentes para se alcançar tal fim.

Los miembros del Grupo consideran que faltarían a su deber si no señalaran que, por más cambios sistémicos que se introduzcan en la manera en que las Naciones Unidas encaran las amenazas antiguas y nuevas a la paz y la seguridad, la Organización no podrá desempeñar con eficacia la función que se la ha conferido en la Carta si no se redoblan los esfuerzos por resolver varias controversias de larga data que, como llagas abiertas, siguen alimentando las nuevas amenazas con que nos enfrentamos actualmente. Entre ellas cabe mencionar en primer término los problemas de Palestina, Cachemira y la península de Corea. (Doc. A/59/565, p 6)

No que se refere aos conflitos que foram ignorados pelo CS, pode-se dizer que a forma como o mesmo foi idealizado e segue até a atualidade, com a diferenciação da importância de seus membros e o poder de veto conferido aos mais “importantes”, fez com que o sistema só funcionasse quando fundado no pressuposto político da harmonia dos membros permanentes. Nos casos nos quais estavam em jogo interesses mundiais hegemônicos e antagônicos das grandes potências o sistema não se mostrou eficaz.

Desde o fim da guerra fria o trabalho do Conselho vem sofrendo diversas mudanças qualitativas e quantitativas. As mesmas foram motivadas pela nova configuração dos conflitos, como os que eclodiram na ex-União Soviética, que se constituíram em guerras dentro dos Estados de recém-independência, freqüentemente de tipo religioso ou ético, de uma violência e crueldade inédita.

Tais conflitos possuem características peculiares em relação às guerras entre Estados. Geralmente se tratam de guerras de guerrilha, em que participam não só exércitos regulares, mas também milícias e civis armados, com escassa disciplina e

estruturas de mando mal definidas. Nesses conflitos os civis são as principais vítimas e, em alguns casos, os principais alvos. Assim, abundam as emergências humanitárias. Além disso, esses conflitos provocam a desarticulação das instituições estatais, especialmente o poder de polícia e o poder judicial, com a conseqüente paralisação da capacidade de governo, o desmoronamento da lei e da ordem pública, gerando um estado de caos generalizado.

Nesse contexto, as operações de manutenção da paz a cargo do Conselho de Segurança, em cooperação com outros órgãos e agências da ONU, se tornam muito mais complexas e caras do que quando seu trabalho principal era supervisionar o cessafogo e controlar as zonas tampão¹⁴ com o consentimento dos Estados participantes do conflito. Ademais, tais operações de paz se tornaram, a partir dos anos 80, multifuncionais. As mesmas agora se encarregam de ajudar as partes a aplicar acordos gerais negociados para por fim aos conflitos, supervisionar as estruturas administrativas existentes nos Estados afetados, estabelecer novas forças policiais, realizar coordenação de apoio para a reabilitação e reconstrução econômicas, entre outras tarefas.

Outro ponto importante é o de que muitas das decisões a cargo CS têm que ser tomadas com rapidez e não podem se sujeitar a entraves políticos de seus membros permanentes. Entre os exemplos notórios de mau funcionamento do Conselho por hesitar em agir no momento adequado em função de entraves causados por seus membros estão os fatos que se sucederam em Kosovo em 1999, que culminaram na intervenção da OTAN, e o genocídio de Ruanda de 1994, que certamente não teria sido tão sangrento, e até mesmo poderia ter sido evitado, caso o CS tivesse atuado de forma mais severa.

Particularmente em relação a Ruanda, o Conselho não só não agiu a tempo como agiu mal, ignorando a real situação do país. O chefe da tímida missão de paz enviada pela ONU em ocasião dos fatos turbulentos que antecederam o genocídio alertou

¹⁴ Termo utilizado pelo Secretário Geral, no suplemento do informe “Um Programa de Paz”, A/50/60-S/1995/1 (p 10). Tal pronunciamento do Secretário Geral, formalizado nesse informe (doc. A-47/277-S/2411), é resultado do pedido formal do Conselho de Segurança ao Secretário de uma análise e recomendações a respeito dos meios para fortalecer e tornar mais eficiente, dentro do marco da Carta e de suas disposições, a capacidade das Nações Unidas em matéria de diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz (doc. S/23500).

diversas vezes seus dirigentes sobre a situação em Ruanda e tentou convencer a organização a aumentar a missão de paz no país e dar-lhe poder para impedir os massacres, mas, ao invés disso, o CS votou pela diminuição da missão de paz, que passou de 2.500 a 450 integrantes. Logo após, eclodiu um dos maiores genocídios da história no país, que deixou mais de 800.000 vítimas em quatro meses.

3.3. SÓCIO-ECONÔMICOS

O CS foi pensado como um órgão central do sistema ONU de forma a ser representativo da distribuição de poderes no cenário internacional entre os Estados mais poderosos do ponto de vista econômico e político. Seria um órgão centralizador de competências que abrangem assuntos que interferem de maneira vital nos Estados, e como tal, seu poder de decisão deveria estar restrito.

Num contexto de economias cada vez mais globalizadas nota-se o protagonismo crescente de atores não previstos no cenário internacional clássico, no qual foi fundada a ONU. Pode-se citar como exemplo dessa transformação o surgimento de novas potências econômicas como Japão e Alemanha, atualmente o segundo e o terceiro Estado que mais contribuem para o orçamento regular da ONU. Além disso, Estados como Índia e Brasil vêm desempenhando papel de destaque não só a nível regional, mas também mundial. Ao mesmo tempo, alguns países que ocupavam lugar privilegiado na conformação clássica de poderes foram perdendo importância econômica e bélica, como é o caso da França e do Reino Unido.

Tal situação deflagra um dos aspectos da falta de representatividade desse órgão nos últimos anos. Além de não ser representativo no que se refere ao poder e influência que os Estados membros da ONU ocupam no cenário atual em termos sócio-econômicos e políticos, também não é representativo em relação ao número total de membros da organização, existindo uma desproporção considerável à relação Assembleia Geral/Conselho de Segurança, o que, em última instância aponta para uma distorção quanto à representação geopolítica dentro do mesmo. Em 1945 o CS era formado por 11 membros, que representavam mais de 20% dos membros de toda a

organização, enquanto que na atualidade menos de 9% dos membros da ONU são membros do Conselho.

No informe “Um mundo mais seguro: a responsabilidade que compartilhamos”, Kofi Annan, na qualidade de Secretário-Geral, avalia quanto ao item “Um Nações Unidas para o século XXI” que:

Para hacer frente a esos problemas las Naciones Unidas necesitan que sus actuales instituciones funcionen mejor y ello significa revitalizar la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, cerciorarse de que desempeñan las funciones que les fueron asignadas y restablecer la credibilidad de la Comisión de Derechos Humanos. Significa también aumentar la credibilidad y eficacia del Consejo de Seguridad haciendo que su composición refleje mejor la realidad del mundo de hoy. (DPI/2372, 2004, p 7)

Além disso, a ONU tem despertado cada vez mais o interesse dos meios de comunicação, que geralmente centram sua atenção no desempenho da organização em algum conflito específico, criando uma grande pressão pública voltada ao trabalho da ONU, principalmente no que toca as falhas da organização ao lidar com situações de crise. Um exemplo atual é o conflito na região de Darfur, lidada de forma insatisfatória pela instituição¹⁵, e que agora tem recebido maior destaque graças à pressão de alguns meios de comunicação que descrevem o conflito como um “genocídio” ou “limpeza étnica”.

4. DAS PROPOSTAS DE REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

As propostas e estudos para a reforma da ONU não são recentes, já tendo sido objeto de muitas reflexões. O direito de veto, por exemplo, foi desde sua instituição

¹⁵ O conflito iniciou-se oficialmente em 2003 e estima-se que vitimou pelo menos 200.000 pessoas, além de deixar dois milhões de refugiados. Em 2004 iniciaram um estudo para avaliar se a situação no Darfur poderia ser classificada como um genocídio, e passaram a questão para que o CS decidisse. O CS acabou por não classificar em genocídio a guerra civil e acabou por não autorizar nenhum tipo de intervenção humanitária no país, em função de vetos da China, grande parceira comercial do governo sudanês. Com a intensificação dos combates em 2006, o CS aprovou a Resolução 1706, de 31 de agosto de 2006, que previa o envio de uma nova força de manutenção de paz da ONU.

alvo de discussão sempre sendo levantada a possibilidade de sua supressão ou, ao menos, limitação.

Questão importante a ser levantada quando se discute a possibilidade de reforma da Carta da ONU, é a indagação sobre a sua natureza jurídica. Importa saber se a Carta constitui apenas um tratado multilateral intergovernamental ou se, ao contrário, constitui um instrumento constitucional que organiza a ordem internacional, ao estabelecer princípios e propósitos comuns a todas as nações que a eles estão subordinados, independentemente da ratificação da Carta.

A questão é relevante, pois, caso seja considerada mero tratado sua modificação se revestiria da maior facilidade, ao passo que, no caso de ser constituição, o processo de alteração, emenda, ou interpretação deveria respeitar as limitações e rigores de toda constituição. Em sua origem, o posicionamento da doutrina ocidental, em geral, e da Corte Internacional de Justiça, em particular, esboçada através da decisão proferida no caso *Certain Expenses of the United Nations* (1962) – International Court of Justice Reports, inclinaram pela tendência em considerar a Carta como documento que guarda características constitucionais.

De fato, uma análise da Carta nos leva a conclusão de que a mesma é, em essência, materialmente constitucional. Ela confere à ONU status de autoridade pública, ao concedê-la típicos poderes governamentais, principalmente em relação à manutenção da paz e segurança internacionais. Além do mais, a mesma concede à organização uma série de características típicas de um ente administrativo, como agir em prol da sociedade, usufruindo de imunidades diplomáticas e prestando serviços públicos internacionais. Conclui Marques:

Ora, se a Carta estabelece estrutura e controla poder público internacional, devemos indagar sobre o seu possível *status* constitucional. Constituição, no seu sentido mais amplo, é o conjunto de normas jurídicas que regula o exercício do poder dentro de uma sociedade, determinando como o poder deve ser exercido, transmitido e quais os seus limites. (...) O importante é notarmos que a Carta é, em essência, materialmente constitucional. Foi redigida com a intenção de estabelecer princípios básicos de convivência, valores e metas a serem perseguidos, uma entidade prestadora de serviços públicos e a forma de exercício de certos poderes públicos. (MARQUES, 2005, p 115-116)

A Carta contempla a possibilidade de reforma de suas disposições em seus arts. 108 e 109. Os mesmos preconizam que a reforma é possível mediante a convocação de uma Conferência Geral de revisão ou através de uma alteração direta da Carta, sem que haja tal conferência. Em qualquer caso, para que alterações entrem em vigor necessitam obter o voto afirmativo de dois terços dos Estados, inclusive dos cinco membros permanentes do CS, e serem ratificadas de acordo com seus procedimentos internos. Essa exigência, certamente, é uma das maiores entraves para que se proceda algum tipo de alteração na Carta.

Até hoje só foram adotadas reformas de pequena amplitude¹⁶. As únicas mudanças relativas ao Conselho foram adotadas pela Assembléia Geral por meio da Resolução 1991, de 03 de dezembro de 1963, que aumentou o número de membros do CS de onze para quinze (art. 23) e que aumentou o número de seus membros cujo voto é requerido para todas as decisões que não sejam processuais, de sete para nove, incluindo os cinco membros permanentes (art. 27).

A questão da representação equitativa no CS e do aumento do número de seus membros vem sendo abordada desde o 34º período de sessões da Assembléia Geral, celebrado em 1979, mediante solicitação de Argélia, Argentina, Bangladesh, Butão, Guiana, Índia, Maldivas, Nepal, Nigéria e Sri Lanka¹⁷. O tema foi agendado para as sessões seguintes, sendo que somente em 1992 a AG aprovou uma resolução¹⁸ para determinar o exame da questão da representatividade do CS e o aumento do número de seus membros. Em cumprimento a essa resolução o Secretário General publicou um informe com as observações dos Estados membros sobre a possível revisão da composição do CS (A/48/264). Tal documento conta com a manifestação de países como Alemanha, Argentina, Brasil, Estados Unidos, entre outros. A maioria desses países se manifestou favorável a expansão do Conselho, apresentando propostas

¹⁶ Em 1965 e 1973 o art. 61, referente ao ECOSOC foi emendado para aumentar o número de seus membros, respectivamente, de dezoito para vinte sete e de vinte sete para cinquenta e quatro. E o art. 109, que trata da possibilidade de se celebrar uma Conferência Geral dos Estados membros com o propósito de revisar a Carta, emendado para aumentar de sete para nove, o número de votos necessários dos membros do CS para que se determine a celebração de dita conferência.

¹⁷ Informação do Centro de Informação das Nações Unidas para México, Cuba e República Dominicana, disponível em <http://www.cinu.org.mx/onu/reforma_cs/reforma_cs.htm>. Acesso em 31 maio 2008.

¹⁸ Resolução 47/62

variadas de reforma de acordo com seus interesses políticos. Os atuais membros permanentes do Conselho se mostraram favoráveis ao aumento do número dos membros não permanentes e, quanto aos permanentes, alguns admitem a entrada de Estados que adquiriram destacada importância econômica e política (numa menção a Alemanha e Japão).

A Alemanha se mostra favorável ao aumento do número de membros do Conselho como um todo e aproveita para lançar sua candidatura a membro permanente do mesmo, ao contrário do Japão, que apenas se mostra favorável ao aumento de postos para as duas categorias de membros, sem lançar uma candidatura. O Brasil entende como necessário o aumento do número de membros permanentes e não permanentes e, indiretamente considera sua candidatura a membro permanente ao dizer que essas vagas deveriam ser disponibilizadas para “outros dois Estados importantes industrializados, assim como a um país importante de cada uma das regiões do mundo em desenvolvimento”.

Através da Resolução 48/26 da Assembléia Geral, de 03 de dezembro de 1993, foi estabelecido um grupo de trabalho de composição aberta para examinar os aspectos relacionados ao aumento do CS. Em seu primeiro informe o grupo concluiu pela convergência de opiniões sobre a necessidade do aumento do número de membros do Conselho, mas considerou que, pela natureza e dimensão de tal reforma a questão demandaria mais discussão. Em 1997 o grupo apresentou o chamado “Plano Razali” que propunha a seleção de cinco novos membros permanentes e quatro não-permanentes pela Assembléia Geral através de um processo democrático, sem distinção entre países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Em 23 de novembro de 1998, a Assembléia aprovou a Resolução 53/30, relativa à maioria necessária para adotar decisões sobre a reforma do Conselho de Segurança, na qual determina que não seja adotada nenhuma decisão sobre tal questão e àquelas que lhe são conexas sem o voto afirmativo de pelo menos dois terços dos membros da AG. Tal decisão em nada inova, já que simplesmente reafirma uma disposição da Carta quanto aos pré-requisitos necessários para qualquer reforma da Carta, em consonância com seus arts. 108 e 109.

Passada a curiosidade inicial acerca do tema o trabalho desse grupo foi sendo gradativamente estancado. Em 09 de setembro de 2002, o Secretário Geral lançou um informe (A/57/150), no qual avalia meios para se alcançar o fortalecimento da ONU e indiretamente introduz o assunto relativo à reforma da organização. Quanto a reforma do CS, o SG assinalou que:

En opinión de gran parte del mundo, el tamaño y la composición del Consejo de Seguridad no parecen suficientemente representativos. Las deficiencias que se perciben en la credibilidad del Consejo contribuyen a un desgaste lento pero inexorable de su autoridad, lo que a su vez tiene graves consecuencias para la paz y la seguridad internacionales. Así pues, no se podrá terminar una reforma de las Naciones Unidas si no se reforma el Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo, es importante recordar que la autoridad también se deriva de la capacidad de adoptar decisiones realistas sin dilación y de la voluntad de actuar en base a ellas. Un proceso de reforma que consistiera solamente en un aumento del número de miembros del Consejo probablemente no conseguiría fortalecerlo en ese aspecto vital. (Doc. A/57/150, p 9)

A questão de reforma foi deixada de lado à medida que tal grupo já não conseguia mais produzir novas propostas, e também em função de outras prioridades, como o combate ao terrorismo no pós-11 de setembro. O então Secretário Geral Kofi Annan resolveu retomá-la em 2003, ao estabelecer o “grupo de alto nível para as ameaças, os desafios e as mudanças” para analisar a posição da ONU diante das mudanças e novos desafios com os quais a organização se deparava e ia se deparar nos próximos anos.

Em dezembro de 2004, o grupo apresentou o resultado de seu trabalho por meio do informe da Assembléia Geral A/59/565, no qual analisa o papel da ONU frente à nova realidade na qual se inseria a segurança coletiva e de que forma a organização poderia atuar de forma mais eficiente. Tal informe é um estudo detalhado acerca da construção de uma nova concepção de segurança coletiva, de forma a considerar o sistema de segurança coletiva como parte integrante de um complexo que abrange aspectos sócio-ecômicos, como o desenvolvimento econômico e a promoção do respeito aos direitos humanos, e políticos, como a promoção da democracia. Dessa forma, consideram que fatores como a pobreza, as doenças infecciosas como a AIDS, a

degradação ambiental, entre outros, também podem desencadear a quebra da paz e segurança internacionais.

O estudo sustenta que um sistema de segurança coletivo digno de crédito depende de três elementos básicos: eficácia, eficiência e equidade. Apontam que quanto à eficácia, o atual sistema alcançou grandes êxitos em relação à redução da demanda de armas nucleares, na mediação de guerras entre Estados e na negociação de acordos para por fim a guerras civis. Contudo, se mostra ineficaz frente ao problema do genocídio e de violações manifestas e em grande escala dos direitos humanos.

No quesito eficiência o sistema também deixa a desejar em vários aspectos, como, por exemplo, na falta de empenho do CS na prevenção de conflitos. Ou seja, o CS tem se mostrado eficiente para atuar depois que os conflitos eclodiram, mas não atua de forma satisfatória ao investigar atos de agressão latentes, que eventualmente poderão culminar em um conflito de maiores proporções.

Já a equidade é apontada como um dos fatores responsáveis pela credibilidade de um sistema de segurança coletiva. Ela se baseia em ações que promovem a segurança para todos os seus membros, independentemente de quem são os possíveis beneficiários, de sua localização geográfica, de seus recursos ou de sua relação com as grandes potências. Concluem que o atual sistema não responde de forma equitativa as crises. Citando o informe:

Con demasiada frecuencia las Naciones Unidas y sus Estados Miembros han discriminado en su respuesta a las amenazas a la seguridad internacional. Compárese la rapidez con que sus reaccionaron las Naciones Unidas a los atentados del 11 de septiembre de 2001 con sus acciones frente a un acontecimiento mucho más sangriento: entre abril y meados de julio de 1994 durante 100 días Rwanda sufrió todos los días el equivalente de tres atentados del 11 de septiembre de 2001 en un país cuya población es 36 veces menor que la de Estados Unidos. Dos semanas después de comenzado el genocidio, el Consejo de Seguridad retiró del país la mayoría de sus contingentes de mantenimiento de la paz. Pasó casi un mes antes de que los funcionarios de las Naciones Unidas hablaran de genocidio y aún más tiempo para que lo hicieran algunos miembros del Consejo de Seguridad. Cuando por fin se autorizó una nueva misión para Rwanda, seis semanas después de comenzado el genocidio, pocos Estados ofrecieron enviar soldados. La misión

se desplegó cuando el genocidio ya se estaba acabando. (Doc. A/59/565, p 25-26)

Alertam ainda para a situação de Darfur, no Sudão, que não vem recebendo a atenção devida pelo Conselho de Segurança, e que poderá alcançar proporções muito mais trágicas caso o órgão não se empenhe a por fim ao conflito.

Em relação à reforma do CS, tal grupo sugere duas propostas ressaltando que entre os membros do grupo não há unanimidade sobre qual seria o modelo mais adequado. Alguns consideram que só um modelo que contempla o aumento do número de membros permanentes, ainda que sem direito de veto, permitirá ao Conselho enfrentar os problemas do novo século. Outros acreditam que seria melhor adotar um modelo alternativo, com membros eleitos por períodos prolongados, que não sejam membros permanentes¹⁹.

Em ambas as propostas as novas vagas se distribuiriam entre quatro grandes regiões, a saber: “África”, “Ásia e Pacífico”, “Europa” e “América”²⁰. O modelo A baseia-se na criação de seis novos postos permanentes, sem direito a veto, e mais três postos não-permanentes, com mandato de dois anos. Já no modelo B, não seriam criados novos postos permanentes, porém se criaria uma nova categoria de membros, chamados de semi-permanentes, que contariam com um mandato renovável de quatro anos, para qual se reservariam oito vagas. Além do mais, tal proposta inclui a criação de mais um posto para membro não-permanente (que então passariam a ser onze) aos moldes do modelo atual, ou seja, detentor de um mandato não-renovável de dois anos.

Segundo o modelo A, a nova conformação do Conselho seria a seguinte:

<i>Região</i>	<i>Número de Estados</i>	<i>Postos permanentes (que se</i>	<i>Novos postos permanentes (que se</i>	<i>Postos com um mandato (não renovável)</i>	<i>Total</i>

¹⁹ Doc. A/59/565, p 6.

²⁰ O grupo sugere que se adote tal designação e recomenda que não se modifique a composição dos grupos regionais atuais para fins de eleições gerais ou qualquer outro fim das Nações Unidas. Ressalva, ainda, que alguns países que o compõe, em especial os latino-americanos expressaram sua preferência em que a distribuição dos postos estivesse baseada nos grupos regionais atuais (doc. A/59/565, p 75).

		<i>mantém)</i>	<i>propõem)</i>	<i>que se propõem</i>	
África	53	0	2	4	6
Ásia e o Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
América	35	1	1	4	6
Total modelo A	191	5	6	13	24

Fonte: Informe “Um mundo mais seguro: a responsabilidade que compartilhamos”

E, segundo o modelo B, o Conselho contaria com a seguinte conformação:

<i>Região</i>	<i>Número de Estados</i>	<i>Postos permanentes (que se mantém)</i>	<i>Postos com um mandato renovável de quatro anos que se propõem</i>	<i>Postos com um mandato de dois anos (não renováveis) que se propõem</i>	<i>Total</i>
África	53	0	2	4	6
Ásia e o Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
América	35	1	2	3	6
Total modelo B	191	5	8	11	24

Fonte: Informe “Um mundo mais seguro: a responsabilidade que compartilhamos”

Nota-se que tais propostas não apresentam nenhuma inovação à matéria em relação ao que já vem sendo discutido nas últimas décadas.

Supostamente, tais propostas representam o amadurecimento de certas posições e tendências mundiais em relação à nova configuração geopolítica do jogo de interesses entre os Estados em suas relações internacionais. Além do mais, geram expectativa na opinião pública internacional, que embora não goze de um poder de pressão muito relevante no que toca à segurança internacional, acaba por ser mais um fator da atual crise de legitimidade pela qual vem passando a ONU. Trazer a possibilidade de reforma à tona reforça a idéia de inadequação do sistema.

Uma análise coerente com a própria idealização do órgão, que ocorreu ao longo das conferências que antecederam ao estabelecimento da ONU, deixa claro que o CS foi criado como espaço exclusivo e assimétrico das grandes potências, pelo menos no que se refere ao núcleo do qual imanam suas decisões. Nesse espaço reservado aos membros permanentes se daria lugar os arranjos negociais dessas potências em matérias que afetam ou poderiam afetar diretamente seus interesses internos. Partindo desse ponto essencial, podemos ver que falar em uma expansão do Conselho como meio de democratizá-lo, como fazem as propostas apresentadas, contraria a própria essência do CS. E é justamente isso que está em jogo nessa reforma. Como democratizar algo, por meio de sua expansão e permitindo que outros Estados adentrem na cúpula que exerce o poder no órgão, que foi pensado e planejado justamente para excluir?

A resposta a essa questão não é tão simples e talvez por isso a possibilidade de reforma se arraste por tantos anos, sem que se possa vislumbrar, em um futuro próximo, sua concretização. Especialmente se levarmos em consideração o conservadorismo dos membros permanentes do CS a resposta a curto e médio prazo não vai de encontro com uma expansão, principalmente quanto ao número de membros permanentes.

Contudo, estamos entrando em uma nova fase nas relações internacionais. A estrutura de poder, na qual os Estados Unidos se consolidavam como única superpotência mundial vem se transformando. A recente crise financeira somada às demais crises que acoçam o globo, como a crise de alimentos e a escassez de recursos, nos levam a uma realidade cada vez mais distante de um mundo unipolar com

deslocamento de poder dos Estados Unidos e Europa para Estados como Brasil, Índia, China e Rússia, bem como para Estados árabes do Golfo Pérsico.

5. DOS POSSÍVEIS CANDIDATOS A MEMBROS PERMANENTES

O debate acerca da expansão do CS está polarizado entre o Grupo dos 4 (G-4), formado por Brasil, Alemanha, Índia e Japão²¹ em setembro de 2004, quando esses se autoproclamaram candidatos aos possíveis postos permanentes, e o grupo “Unidos pelo Consenso”, formado por mais de quarenta países, dentre eles, Itália, Paquistão, Coreia do Sul, Espanha, México e Argentina.

O G-4 postula a expansão dos membros permanentes do CS, sem direito de veto²², com a inclusão de mais dois Estados africanos, além deles mesmos, no Conselho. Tal pretensão representa uma posição minoritária entre os membros da ONU em comparação à proposta do grupo “Unidos pelo Consenso”, que defende apenas criação de assentos não permanentes rotativos. O argumento para tanto é de que nenhum Estado possui representatividade regional suficiente para que sua inclusão signifique uma democratização do Conselho. Ao contrário, acreditam que a expansão do CS com a criação de novos membros permanentes satisfaria apenas os interesses particulares desses Estados e que a democratização e a representatividade regional só seriam alcançadas por meio da criação de postos rotativos, semi-permanentes.

A proposta do G-4, sob o fundamento de tornar o CS um órgão mais próximo à realidade geoeconômica e geopolítica mundial, se baseia na suposta posição que Alemanha, Japão, Brasil e Índia ocupam como centros inequívocos de poder, que, caso incorporados ao sistema decisivo do CS como membros permanentes poderiam restabelecer o equilíbrio e efetividade do órgão.

²¹ O Japão se retirou do G-4 no final de 2005 por ter recebido apoio dos EUA em uma eventual alteração do CS.

²² Embora Japão e Alemanha postulem que esse direito deva ser expandido aos novos membros, sob o risco de se criar membros permanentes de “segunda categoria”. Esse posicionamento desagradou aos membros do G-4, que viram suas chances de se tornarem membros permanentes diminuírem muito, já que tal imposição gera mais oposição em relação a suas candidaturas.

Quanto aos membros do G-4, a candidatura de Japão e Alemanha não encontra muita oposição entre os países desenvolvidos, embora a China e Coréia do Sul se oponham a candidatura do primeiro e Itália se oponha à Alemanha. Os dois Estados ocupam posição importante na economia e na política internacionais, que exercem incontestável poder de influência, mas que se viram forçados a formar uma aliança com os outros candidatos para que suas pretensões fossem possíveis. Paradoxalmente, a necessidade de aliança torna ainda mais implausível a reforma, por aumentar o número de Estados que são contra a reforma no âmbito regional.

Na América Latina, Brasil parece um candidato natural da região, considerando a posição econômica do país e o fato de encontrar-se em democracia consolidada. Contudo, o país não é reconhecido pelos seus vizinhos como líder regional, haja vista as oposições de Argentina, México, Colômbia, Costa Rica e Trinidad e Tobago a candidatura brasileira.

Apesar de ser o Estado que mais participou do CS como membro não-permanente, juntamente com o Japão, não conta com um histórico destacado em participação em missões de paz da ONU. Prova disso é que o país não lidera a posição de maior contribuinte da região em operações de paz, sendo que até 2005 o Brasil contribuiu com 2.500 soldados e a Argentina, que lidera essa posição, contribuiu com 16 mil soldados desde o fim da guerra fria.

Na Ásia, que ficaria com um posto permanente no CS além do posto a ser ocupado pelo Japão, também não há consenso sobre qual Estado desempenharia o papel de líder regional. Embora a Índia seja o nome mais provável, a forte oposição do Paquistão motivou o lançamento da candidatura da Indonésia. Vê-se, assim, que também não há apoio regional à candidatura de nenhum Estado específico.

Já na África, nenhum dos Estados parece preencher requisitos suficientes para que possam ser considerados candidatos. Egito, África do Sul e Nigéria parecem ser os únicos que podem ser seriamente considerados, ainda que nenhum seja considerado o ideal para representar a região. O Egito por ser mais árabe que africano, a África do Sul por se encontrar em uma situação de reestruturação do país e a Nigéria, por ter passado por um violento regime militar que durou quase toda a década de 90.

As divergências internas, ou seja, dentro dos blocos regionais, são um grande obstáculo a ser superado pelo G-4 caso esses Estados queiram que a expansão do CS realmente ocorra com o aumento de membros permanentes. Isso sem dúvida tira a credibilidade da proposta de democratização, já que nem mesmo os países que teoricamente seriam beneficiados com a entrada dos membros do G-4 no Conselho, uma vez que localizados nas mesmas regiões, acreditam nesse poder de representatividade.

Além disso, o G-4 enfraqueceu-se consideravelmente com a saída do Japão da coalizão no final de 2005, motivada pelo apoio dos Estados Unidos à sua entrada no Conselho em uma eventual expansão. O país é um dos candidatos mais fortes para ocupar uma vaga permanente no Conselho, não só por ser segunda maior economia do mundo como também por ser o segundo maior contribuinte do orçamento regular da ONU.

Outra questão a ser discutida é saber o quanto os candidatos a membros permanentes, à exceção de Japão e Alemanha, que são países desenvolvidos que com economias fortes, poderiam contribuir financeiramente e provendo o pessoal necessário para as futuras operações de paz a serem empregadas durante um eventual mandato dos mesmos como membros permanentes do CS. Obviamente, a condição de membro permanente imporia maior compromisso desses Estados nesse sentido.

Contudo, o maior desafio desses Estados é fazer com que o projeto de expansão e reforma do Conselho de Segurança saia do papel e se torne uma realidade. Para isso, os mesmos devem contar com apoio considerável dos membros da ONU, o que até o momento não é o caso, já que não há consenso sobre a necessidade expansão dos assentos permanentes do CS e muito menos de quais seriam os Estados que deveriam ocupar tais assentos.

6. CONCLUSÃO

O Conselho de Segurança, centro do sistema de segurança coletiva adotado pela ONU em 1945, desempenhou um papel cuja importância oscilou ao longo de sua existência. Nos primeiros anos de atividade o Conselho viu sua atividade eclipsada pela atuação da Assembleia Geral, que aprovava resoluções que investiam o Secretário-Geral

de maior autoridade política. No início dos anos 60 o Conselho foi revitalizado e passou a ocupar um papel de maior destaque nos assuntos de segurança coletiva, para, com a eclosão da luta bipolar pela supremacia, ver-se atado novamente até o fim da guerra fria, principalmente em função do poder de veto. Nos anos 90 o Conselho se deparou com um volume inigualável de trabalho e, a partir de então, viu-se forçado a atualizar e aumentar os números envolvidos nas missões de paz sob seu comando. Desde então até o surgimento das guerras civis, do terrorismo e de outras ameaças que ultrapassavam as barreiras territoriais dos Estados, o Conselho tem se deparado com uma realidade cada vez mais distante daquela para qual foi criado.

Por isso, nas últimas décadas vem-se cogitando uma ampla reforma da ONU que incluiria também o seu órgão mais importante, o Conselho de Segurança. Apesar de várias iniciativas já terem sido tomadas em busca de se viabilizar tal reforma, como o estabelecimento de grupos de trabalho e as constantes declarações dos Secretários-Gerais sobre a sua necessidade, ainda não se pode vislumbrar quando a mesma será realizada ou se será realizada de fato. O que se pode afirmar seguramente é que não parece que a mesma se dará nos moldes propostos pelo G4, pelo menos não em um futuro próximo.

Acreditamos que a reforma nos moldes requeridos, ou seja, que prega o aumento do número dos membros permanentes em função de uma melhor representatividade seria uma ilusão. Como já foi dito ao longo deste trabalho, o CS não foi criado para ser representativo da sociedade internacional. Ao contrário, desde a sua concepção foi planejado como centro decisório de acesso restrito a um pequeno número de Estados, que forma aqueles Estados vencedores na Segunda Guerra Mundial. Esses países não poderiam deixar que Estados menores pudessem de alguma forma interferir em seus interesses e por isso, conferiram a eles mesmos o status de membros permanentes com direito a veto, pois assim, nunca seriam obrigados a tomar uma decisão contrária a seus interesses.

O órgão é, então, extremamente político e nem sempre tem como preocupação primordial, na prática, preservar a paz e a segurança internacionais. Isso só será possível quando e à medida que o cumprimento de tal função não interfira nos interesses de seus membros permanentes. Obviamente, qualquer tipo de reforma tem também que se

adequar a esses critérios, e esse é um dos maiores desafios a serem superados para que ela aconteça. Mesmo Estados como Japão e Alemanha, que por sua importância econômica, inclusive para o sustento da própria organização, são os candidatos mais fortes a membros permanentes do Conselho, têm que lidar com esse fator.

Os países do G4 e o Japão, ainda que encontrem apoio dentro de suas regiões, o que não é uma tarefa fácil, dependem da vontade política dos membros permanentes para que ocupem um espaço mais ativo na agenda internacional em matéria de segurança. Dada a falta de unanimidade de seus membros permanentes quanto ao tipo de reforma, se abrangerá só à categoria de membros permanentes ou se criarão uma nova espécie de membros, e quais países devem ocupar os assentos permanentes no primeiro caso e se devem ou não possuir direito de veto, ainda não se pode dizer que rumos serão os escolhidos para tal reforma. Não se pode esquecer que além da unanimidade dos membros permanentes, os Estados devem contar com o voto favorável de $2/3$ dos membros da Assembléia Geral para que possam reformar a Carta.

Quanto à reforma, não há garantias de que um eventual aumento do número de membros permanentes possa efetivamente trazer benefícios ao sistema de segurança coletiva. Corre-se o risco de tal sistema travar-se ainda mais, já que, na possibilidade distante de que os novos membros permanentes também possuam o direito de veto, o arranjo político para que se possa alcançar uma decisão se torne ainda mais difícil e complexo. Dessa forma, o CS poderia atuar de forma ainda menos significativa, por se tornar um órgão excessivamente político e burocrático.

Nesse contexto, a ampliação do CS talvez não seja a melhor solução. Uma alternativa interessante seria concentrar as discussões a respeito da reforma nos métodos de trabalho do Conselho, favorecendo mecanismos mais transparentes de decisão em detrimento das “políticas de bastidores” que vêm predominando no órgão. Além disso, deveriam ser criados mecanismos que para aumentar a participação das organizações regionais, como a OEA, por exemplo, dentro do CS de forma que as mesmas tenham uma participação mais ativa na tomada de decisões. Essa participação pode acabar por mostrar-se mais eficiente para fins de representação geográfica equitativa do que a entrada de representantes de cada região.

O importante é que todos os Estados-membros da ONU participem das discussões, pois a reforma corre um sério risco de tornar-se apenas uma “maquiagem”. Esse é o momento da sociedade internacional eleger, a medida do possível, os novos caminhos da segurança coletiva no século XXI. Ainda que o CS seja um órgão elitista por natureza, o ideal seria reformulá-lo de forma a propiciar uma maior integração internacional nessa matéria. E isso depende do consenso não só dos membros permanentes do CS, mas também da vontade da maioria dos Estados-membros representados na Assembléia Geral.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso L. N. A REFORMA DA ONU. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/artigos/amorimonu.pdf>>. Acesso em 09 jun. 2008.

BARACUHY, Braz. A Crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a Natureza da Política Externa Brasileira. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 355-397, jul./dez. 2006.

GOBBI, Hugo. Orden y desorden internacional. Buenos Aires: Latinoamericana, 2002.

GOMES, Ana. A reforma e o alargamento do Conselho de Segurança. JANUS 1999-2000. Disponível em: <http://www.janusonline.pt/conjuntura/conj_1999_2000_3_1_7_e.html>. Acesso em: 09 jun. 2008.

GROSS, E. As Nações Unidas: a estrutura da paz. Rio de Janeiro: GRD, 1964.

HALIMI, Serge. Dois pesos e duas medidas. Le monde diplomatique Brasil (online), dez./2002. Disponível em <<http://diplo.uol.com.br/2002-12,a506>>. Acesso em 09 jun. 2008.

HUCK, Hermes Marcelo. Da Guerra Justa à Guerra Econômica: uma revisão sobre o uso da força em direito internacional. São Paulo: Saraiva, 1996.

MALONE, David M. The Security Council in the Post Cold War era: A study in the creative interpretation of the UN charter. Disponível em <www.law.nyu.edu/journals/jilp/issues/35/35_2_malone.pdf>. Acesso em 09 jun. 2008.

MALONE, David M. Malone; MAHBUBANI, Kishore; MARTIN, Ian; MYERS, Joanne J. The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century. Ed. Lyne & Rienner, 2004.

MARQUES, Eduardo Lorenzetti. Os limites jurídicos à atuação do Conselho de Segurança da ONU. Curitiba: Juará, 2005.

MARTIN, Luis Gracia. Consideraciones críticas sobre el actualmente denominado 'Derecho Penal del Enemigo. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, n.7, 2005. Disponível em <criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-02.pdf>. Acesso em 09 jun. 2008.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, v.1.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de Direito Internacional Público. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, v.2.

MONT´ALVERNE, Tarin Cristino Frota. O Futuro do Conselho de Segurança da ONU: ainda é possível reformá-lo? Disponível em <<http://conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Tarin%20Cristino%20Frota%20MontAlverne.pdf>>. Acesso em 29 jun. 2008.

NAÇÕES UNIDAS. ABC de las Naciones Unidas. New York: Publicación de las Naciones Unidas, 2006.

NAÇÕES UNIDAS. Basic Facts about the United Nations. New York: United Nations Publication, 1998.

NETO, Danilo Marcondes de Souza. A perspectiva brasileira sobre a reforma do Conselho de Segurança. Disponível em <www.cedin.com.br/.../A%20PERSPECTIVA%20BRASILEIRA%20SOBRE%20A%20REFORMA%20DO%20CS%20Danilo%20Marcondes.pdf> Acesso em 18 abril 2008.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil e as Nações Unidas. *Revista de Estudos Avançados* (online), v. 9, n. 25, set./dec. 2005. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141995000300009&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em 06 jun. 2008.

SASSÒLI, Marco. La 'guerra contra el terrorismo' el derecho internacional humanitario y el estatuto de prisionero de guerra. Lecciones y Ensayos, Buenos Aires, n. 78, p. 549-583, 2003.

SEITENFUS, Ricardo. Manual das Organizações Internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

STOESSINGER, John George. *Poder das Nações: a política internacional do nosso tempo*. São Paulo, ed. Cultrix, 1978.

TACHINARD, Maria Helena. "A volta da velha senhora", in *Revista Desafios do Desenvolvimento*, ed. 10, agosto/2004. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/10/artigo12949-3.php>, acessado em 09/06/2008.

TEITELBAUM, Alejandro. "Las reformas del Consejo de Seguridad y los aspirantes a nuevos miembros permanentes", disponível em <http://www.choike.org/nuevo/informes/2167.html>, acessado em 09/06/2008.

TETTAMANTI, Pablo Anselmo. *Uso de la fuerza en los conflictos internacionales. Un análisis al final del bipolarismo*. Buenos Aires, ed. Editorial Universidad, 1995.

TUNKIN, G. *Curso de Derecho Internacional*. Tradução ao espanhol ed. Progreso. URSS, 1979, livro 1.

TUNKIN, G. *Curso de Derecho Internacional*. Tradução ao espanhol ed. Progreso. URSS, 1979, livro 2.

VINUESA, Raúl Emilio. "La solución pacífica de controversias entre Estados", in *IX Curso de Derecho Internacional*, OEA, 1983.

WEISS, Thomas G. "The Ilusion of the UN Security Council Reform", disponível em http://www.twq.com/03autumn/docs/03autumn_weiss.pdf, acessado em 09/06/2008.

YODER, Amos. *The Evolution of the United Nations System*. Ed. Taylor and Francis, 3^a ed, 1996.

ZAWELS, Estanislao A. *Hacia un sistema de seguridad colectiva para el Siglo XXI. El Consejo de Seguridad de la ONU en la década del 90*. Buenos Aires, ed. ISEN-GEL, 2000.