
REFORMAS NA ONU

Cadernos Adenauer

ANO VI

2005

Nº 01

VALERIE DE CAMPOS MELLO

MARÍA CRISTINA ROSAS

JOÃO CLEMENTE BAENA SOARES

VALERIA MARINA VALLE

WILHELM HOFMEISTER

REFORMAS NA ONU

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Conselho editorial

Antônio Octávio Cintra Maria Clara Lucchetti Bingemer
Fernando Limongi Maria Tereza Aina Sadek
Fernando Luiz Abrucio Patrícia Luiza Kegel
José Mário Brasiliense Carneiro Paulo Gilberto F. Vizentini
Lúcia Avelar Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Marcus André Melo Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo

Coordenação editorial
Cristiane Duarte Daltro Santos

Revisão
Cristiane Duarte Daltro Santos

Tradução
Pedro Maia Soares
Roland Körber

Apoio
João Marcelo Dalla Costa

Capa
Isabel Carballo

Diagramação
Cacau Mendes

Impressão
Zit Gráfica e Editora

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer VI (2005), nº 1

Reformas na ONU

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, junho 2005.

ISBN: 85-7504-084-7

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar
CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil
Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

Índice

OS AUTORES	7
APRESENTAÇÃO	9
NOVAS AMEAÇAS A PAZ E SEGURANÇA: O PAPEL DA ONU	13
<i>Valerie de Campos Mello</i>	
O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS: 60 ANOS NÃO É NADA... ..	29
<i>Maria Cristina Rosas</i>	
A TAREFA DO GRUPO DOS 16 E AS NAÇÕES UNIDAS	73
<i>João Clemente Baena Soares</i>	
A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: UMA ANÁLISE SOBRE A POSIÇÃO BRASILEIRA E SUAS REPERCUSSÕES	95
<i>Valeria Marina Valle</i>	
A ALEMANHA E A REFORMA DAS NAÇÕES UNIDAS	127
<i>Wilhelm Hofmeister</i>	

Os autores

Valerie de Campos Mello é assessora do secretário geral adjunto para Assuntos Políticos da ONU. Suas responsabilidades incluem o acompanhamento de desenvolvimentos políticos nas Américas, Europa e Ásia, assim como um trabalho analítico sobre os temas da prevenção de conflitos, da economia política dos conflitos e da democracia. É mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Paris *I Panthéon-Sorbonne* e doutora em Relações Internacionais pelo Instituto Universitário Europeu em Florença.

María Cristina Rosas é professora e pesquisadora da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Nacional Autônoma de México. Seu livro mais recente é *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Academia Folke Bernadotte, 2005, 385 pp.).

João Clemente Baena Soares é membro do Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre Ameaças, Desafios e Mudanças.

Valeria Marina Valle é doutoranda em Ciências Políticas e Sociais com orientação em Relações Internacionais pela FCPyS-UNAM.

Wilhelm Hofmeister é doutor em Ciências Políticas pela Universidade *Johannes Gutenberg* em Mainz, Alemanha, e diretor do Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil.

Apresentação

As Nações Unidas (ONU) foram criadas em 1945 como instrumento para assegurar a paz no mundo, para fazer valer o Direito Público Internacional, promover a cooperação internacional e proteger os direitos humanos. Mesmo que durante a sua história a ONU tenha prestado importantes serviços para a realização destes objetivos, existe um amplo consenso internacional de que, após 60 anos de existência, a ONU precisa de uma reforma. Esta demanda fundamenta-se principalmente no fato de que, nas últimas décadas, a ONU ampliou consideravelmente sua composição e seus campos de atividade sem que até agora tenha havido modificações fundamentais em seu documento de fundação, a Carta da ONU. De 51 nações fundadoras, cresceu para 191 e, de uma organização cuja finalidade precípua seria proscrever a guerra como instrumento político, se transformou num fórum global em que todos os problemas fundamentais do mundo são discutidos, contribuindo em parte também para sua solução. As estruturas e os procedimentos da ONU já são considerados anacrônicos porque não corresponderiam mais às realidades da política mundial. Ao mesmo tempo, todavia, constata-se também que a agenda das reformas seria tão longa quanto complexa: o Conselho de Segurança com seus 5 membros permanentes não refletiria mais a constelação do poder político do século XXI, o Direito Internacional deveria ser adaptado às novas formas de ameaça, as numerosas organizações e órgãos

especiais da ONU se teriam transformado em um conglomerado inextricável, que deveria ser urgentemente depurado e, finalmente, também seria necessário tomar decisões a respeito da definição de prioridades no âmbito das tensões entre garantia de paz, fortalecimento dos direitos humanos, combate à pobreza e proteção do meio ambiente global. A isso acrescentam-se outros temas fundamentando a demanda de reformas, como por exemplo a necessidade de reformas organizacionais internas, reformas financeiras, modificações nos tribunais criminais internacionais, na arquitetura financeira internacional, nos setores econômico e social, na inclusão de novos participantes e de organizações não-governamentais no trabalho da ONU e no debate sobre a governabilidade global.

No Brasil, a reforma na ONU goza de especial atenção, pois o governo do país está muito engajado para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança, um dos órgãos principais da Organização. No mundo todo, o governo está procurando apoio para esta pretensão, mas a inclusão permanente ou não do Brasil no Conselho de Segurança seguramente não é a questão mais importante da reforma na ONU. Existem outras questões mais urgentes que precisam de uma resposta no contexto de uma reforma nas Nações Unidas.

Nessa edição dos *Cadernos Adenauer* apresentamos alguns aspectos do debate acerca da reforma na ONU. Após uma análise do conceito de segurança humana e da noção de prevenção de conflitos armados tal como ela vem sendo definida na ONU, Valérie de Campos Mello apresenta os principais pontos da proposta de reforma da ONU na área de paz e segurança, para em seguida debater os aspectos polêmicos da reforma e concluir sobre suas chances de sucesso. Em seguida, María Cristina Rosas faz uma análise sobre a composição, as funções, os procedimentos, os atributos e a efetividade (inclusive as fortalezas e as debilidades) do Conselho de Segurança da ONU.

Com o objetivo de examinar as ameaças globais e propor as mudanças necessárias com o reexame dos principais órgãos das Nações

Unidas, o secretário geral da ONU, Kofi Annan, convocou um grupo de 16 pessoas para produzir um relatório (Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças), que é descrito no terceiro artigo da série por João Clemente Baena Soares, membro do Painel.

Porque as pretensões brasileiras no que diz respeito ao Conselho de Segurança estão observadas com muita atenção pelos parceiros latino-americanos, apresenta-se no artigo de Valeria Marina Valle uma visão a partir da perspectiva mexicana.

Finalmente, em meu artigo, abordo a necessidade de reformas na ONU e a discussão feita na Alemanha – em boa parte por causa da crise do Iraque – de como é que a ONU poderia atingir de forma ainda mais eficaz o seu objetivo central, ou seja, a criação de um sistema coletivo de segurança com o fim de impedir as guerras.

WILHELM HOFMEISTER

Novas ameaças a paz e segurança: o papel da ONU¹

VALERIE DE CAMPOS MELLO

Os anos que seguiram o final da Guerra Fria foram caracterizados por uma profunda mudança na natureza da abordagem das questões de paz e segurança. O lançamento da Agenda para a Paz, pelo então secretário geral Boutros Boutros Ghali, ilustrava a percepção de que finalmente surgira um espaço para a resolução de antigos conflitos e para a prevenção de futuros conflitos com a ONU em um papel central. O suplemento para uma Agenda para a Paz em 1995 foi mais longe, propondo uma maior institucionalização da área de paz e segurança e sugerindo a criação de estruturas que ligassem desenvolvimento e segurança.²

Do de vista político, estas mudanças resultaram na constituição de uma nova doutrina baseada no conceito de segurança humana, com um enfoque sobre o indivíduo, e não sobre os Estados. Tal enfoque sobre o indivíduo justifica-se pelo fato de que a maioria dos conflitos atuais ocorre dentro dos limites de territórios nacionais, constituindo portanto conflitos internos. Em alguns casos, são

-
1. A primeira versão deste *paper* foi apresentada no Primeiro Encontro Nacional do Gap-Con, Grupo de Análise e Prevenção de Conflitos, organizado por Clóvis Brigagão da Universidade Cândido Mendes no Rio de Janeiro em janeiro de 2005.
 2. “An Agenda for Peace” (A/47/277 - S/24111, 17 June 1992) e “Supplement to an Agenda for Peace” (A/50/60 - S/1995/1, 3 January 1995)

os próprios Estados os perpetuadores da violência, falhando em seu dever de garantir a segurança de suas populações.

Tais avanços conceituais se deram em paralelo ao aumento considerável não só do número de missões de paz mas também de seu caráter. De missões estritamente de manutenção da paz ou observação de cessar-fogos, passamos a um conceito de operações de paz cada vez mais complexas, até chegarmos ao conceito de missões integradas, que possuem um braço militar mas também um forte componente civil composto por assistência política, com por exemplo ajuda no processo de transição para a democracia, construção de instituições e realização de eleições; um componente socioeconômico com ajuda à reconstrução, ao desarmamento e à desmobilização de combatentes; e ajuda na área de governança e direitos humanos.³ A ênfase é na assistência à constituição de uma capacidade no país para desenvolver o Estado de Direito.

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, a abordagem da ONU com sua ênfase na multipolaridade e na segurança humana foi questionada. A ação unilateral dos Estados Unidos e seus aliados no Iraque e a agenda de luta contra o terrorismo parecem ter colocado um fim ao otimismo dos anos 90 e a uma era de multilateralismo e cooperação.

Para responder às novas realidades e à nova natureza das ameaças a paz e segurança, o secretário geral Kofi Annan preparou um pacote de reformas que está no momento sendo debatido em Nova York. As negociações sobre a reforma da ONU assumem um caráter central, na medida em que serão determinantes para o futuro da organização como um todo e para a estrutura do sistema internacional nas próximas décadas. Após uma análise do conceito de segurança humana e da noção de prevenção de conflitos armados tal como ela vem sendo definida na ONU, este artigo apresentará

3. A mudança na natureza das operações de paz foi objeto do chamado “Relatório Brahimi”. Ver A/55/305-S/2000/809 21 Agosto de 2000, “Report of the Panel on United Nations Peace Operations”.

os principais pontos da proposta de reforma da ONU na área de paz e segurança, para em seguida debater os aspectos polêmicos da reforma e concluir sobre suas chances de sucesso.

1. A ONU e a segurança humana

Na análise da segurança humana, o ponto de partida é que paz e conflito não são conceitos estáticos, ambos são dinâmicos, conectados, às vezes simultâneos, e que evoluem no tempo. Ambos são criações humanas e ambos podem ser influenciados. Os conflitos surgem de causas diversas e interligadas. Por isso, a prevenção e mitigação de conflitos requer a combinação de políticas, programas e técnicas que reflitam as causas e estágios de vários conflitos.

Por prevenção de conflitos, entendemos um *continuum* de ações que vai desde a diplomacia preventiva, passa pela ação preventiva, pela prevenção de crises até a construção da paz e a prevenção da recorrência dos conflitos.

Em sua intervenção de setembro de 1999 na 54ª Sessão da Assembleia Geral, o secretário geral afirmou que “cada intervenção armada é resultado do fracasso da prevenção”. Segundo ele, é necessário passar de uma abordagem em termos de manejo de crises e de emergências para uma abordagem mais pró-ativa que vise impedir a erupção de conflitos violentos. Cada vez mais, um dos desafios da ONU é prever conflitos, atacando as causas profundas da instabilidade e da violência política, tais como a pobreza, a falta de educação e as disparidades e desigualdades entre povos e comunidades. Existe um reconhecimento crescente de que o desenvolvimento é o instrumento mais eficiente de prevenção de conflitos e de reconstrução da paz.

Hoje, o *leitmotiv* das atividades da ONU na área de paz e segurança é a necessidade de “passar de uma cultura da reação a uma cultura da prevenção”. A própria Carta das Nações Unidas afirma que o objetivo central da organização é “salvar gerações seguintes do açoite da guerra” (Preâmbulo). Para entender melhor o

debate sobre prevenção é útil distinguir entre a *prevenção operacional*, ou seja, atividades desenvolvidas quando a violência parece iminente, e a *prevenção estrutural*, que implica atingir as causas profundas dos conflitos.⁴

Enquanto a prevenção operacional sempre fez parte do leque de atividades da diplomacia clássica, a prevenção estrutural não faz parte do *mainstream* dos assuntos diplomáticos. Se todos estão de acordo que esforços devem ser realizados para evitar que situações cheguem ao ponto de violência iminente, agir sobre as condições estruturais que alimentam as raízes profundas dos conflitos vai muito além da compreensão clássica de paz e segurança. A prevenção estrutural supõe o estabelecimento de sistemas legais internacionais, de mecanismos de soluções de controvérsias e arranjos cooperativos, a provisão das necessidades econômicas, sociais, culturais e humanitárias básicas, e a reconstrução de sociedades que foram devastadas por guerras ou outros conflitos.

Os fatores estruturais afetam as chances de violência mas não causam a violência em si. A destruição ambiental, o crescimento populacional, a escassez de recursos, a perda de valores ou tradição, a pobreza, o legado colonial, a etnicidade, todos são exemplos de áreas em que a ONU poderia exercer seu papel de prevenção estrutural.

São cinco as premissas básicas das ações da ONU na área de prevenção de conflitos. Primeiro, a prevenção é uma das obrigações primárias dos Estados membros. Segundo, a responsabilidade maior pela prevenção dos conflitos é dos atores nacionais, e o papel da ONU é apoiar os esforços nacionais. Terceiro, a ação preventiva deve ser realizada no estágio inicial do ciclo do conflito e deve responder às causas estruturais dos conflitos. Quarto, uma estratégia eficiente de prevenção requer uma abordagem compreensiva que inclua me-

4. Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1997. Final Report. Washington D.C. Esta categorização entre prevenção estrutural e prevenção operacional foi retomada pelo secretário geral em 2001. Ver A/55/985-S/2001/574, A/55/985/Corr.1-S/2001/574/Corr.1, Report of the Secretary-General on the Prevention of Armed Conflict. New York, 2001.

didadas tanto de curto como de longo prazo. Por fim, ela também depende da cooperação de uma diversidade de atores, não só da ONU e suas agências, como também das instituições de Bretton Woods como o Banco Mundial e o FMI, dos Estados membros, de organismos regionais, da sociedade civil, e do setor privado e outros atores.

2. A nova dimensão da prevenção após 11 de setembro

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 demonstraram que tanto os Estados como as instituições de segurança coletiva falharam em acompanhar a natureza das ameaças à paz e à segurança. Fracos e poderosos, ricos e pobres estão hoje vulneráveis frente a uma série de fenômenos que ainda não dominamos ou entendemos plenamente, mas que oferecem a possibilidade de níveis de destruição sem precedente. Em tais circunstâncias, a necessidade absoluta de reforçar as ações multilaterais se apresenta com uma nova urgência.

Neste contexto, em setembro de 2003, em discurso para a Assembleia Geral, o secretário geral da ONU alertou que a ONU estava em uma “encruzilhada” e que ela poderia ou alçar-se para enfrentar as novas ameaças ou afundar-se em meio à discórdia entre Estados membros e ações unilaterais.

Para remediar tal situação, o secretário geral constituiu um painel de alto nível, uma Comissão de Notáveis, para examinar como a ONU deveria ser reformada. Formado por 16 diplomatas, presidido pelo ex-primeiro ministro da Tailândia, Anand Panyarachun, e contando com a participação do embaixador Baena Soares, o Painel apresentou seu relatório em dezembro de 2004.⁵ A proposta, que recebeu o apoio do secretário geral, está agora sendo debatida pelos Estados membros e alguns de seus elementos deverão ser aprovados após negociações durante a abertura da próxima Assembleia Geral da ONU em setembro de 2005.

5. “A more secure world: our shared responsibility”. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change”. United Nations, December 2004.

Trata-se da maior proposta de mudança desde 1945, com o objetivo de criar um novo consenso sobre o que a segurança coletiva significa no século XXI e sobre as responsabilidades, compromissos, estratégias e instituições necessárias para que o sistema de segurança coletiva seja eficiente e justo.

2.1 *Conceitos básicos*

O ponto de partida do projeto de reforma é o de que vivemos num mundo com ameaças novas e em constante evolução, que não poderiam ter sido antecipadas no momento da criação da ONU – ameaças tais como o terrorismo e o colapso de Estados em resultado da pobreza, doenças e guerras civis.

Existem três dimensões-chave da segurança coletiva. Em primeiro lugar, no mundo de hoje, uma ameaça contra um é uma ameaça contra todos. As ameaças não obedecem às fronteiras dos Estados, elas estão conectadas e devem ser enfrentadas em nível não só nacional como também regional e global. Em segundo lugar, todo Estado, qualquer que seja seu tamanho ou potência, depende da cooperação internacional para sua segurança. Por fim, nem todos os Estados têm a capacidade ou a vontade política de responder por sua responsabilidade de proteger sua própria população ou de não causar dano a seus vizinhos.

Alguns exemplos desta realidade são que a globalização implica que um ataque terrorista contra um país industrializado teria consequências devastadoras para o bem-estar de milhões de pessoas nos países em desenvolvimento, ou que cada um dos 700 milhões de passageiros aéreos por ano pode carregar uma doença contagiosa e mortal. Frente a esse tipo de ameaças, as instituições de segurança coletiva e a ONU em particular funcionam. Por exemplo, mais guerras civis acabaram através de negociações nos últimos 14 anos do que nos 200 anos precedentes. A Organização Mundial da Saúde conseguiu parar a epidemia da gripe asiática (SARS) antes que ela matasse milhares de pessoas.

No entanto, a ONU deve continuar a modernizar-se para enfrentar 6 categorias de ameaças. São elas: guerra entre Estados; violência entre Estados, incluindo guerras civis, violações de direitos humanos em larga escala e genocídio; pobreza, doenças infecciosas e destruição do meio ambiente; armas nucleares, químicas, biológicas e radiológicas; terrorismo; crime organizado transnacional.

Para responder a essas ameaças, é preciso desenvolver novas políticas de prevenção. Em primeiro lugar, o desenvolvimento econômico sustentável deve ser a primeira linha de resposta para a segurança coletiva. Dos 34 países que estão mais longe de alcançar as Metas do Milênio estabelecidas pela ONU, 22 estão em situação de conflito armado ou estão emergindo de um conflito.⁶ Combater a pobreza não só salva milhões de vida, mas também reforça a capacidade dos Estados de combater o terrorismo, o crime e a proliferação. A ONU também precisará dedicar mais atenção a potenciais ameaças causadas pela degradação do meio ambiente e mudanças climáticas. Tanto a escassez como a abundância de recursos naturais pode levar a conflitos violentos. Ao ameaçar o ambiente de vida das populações e ao contribuir para desigualdades econômicas e sociais, os problemas ambientais exacerbam causas diretas de conflitos, tais como migrações, conflitos étnicos e declínio da atividade produtiva. Para a ONU, os problemas ambientais constituem um tema de segurança já que eles estão ligados a conflitos internos que podem espalhar-se para além de fronteiras nacionais.⁷ A ONU já possui uma certa experiência em assistir o estabelecimento de arranjos cooperativos entre Estados para o manejo de recursos compartilhados por vários países, como a água por exemplo, assim contribuindo para o objetivo de prevenir conflitos violentos. No entanto, as implicações da escassez de recursos naturais ou da má

6. Ver o Capítulo 12 do Relatório Sachs: “Investing in development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals”. Janeiro de 2005.

7. Ver “Environment and Security: the role of the United Nations”. Roundtable conference, June 2 2004. United Nations Foundation, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

utilização desses recursos devem ser consideradas de maneira mais sistemática (CONCA e DABELKO, 2004).

Um segundo ponto importante diz respeito ao fato de que prevenir guerras, tanto entre Estados como dentro de um Estado, é do interesse de todos. Isso implica por exemplo considerar meios para proteger governos contra golpes inconstitucionais, e proteger direitos das minorias. Também implica a regulamentação de fatores que alimentam conflitos, como por exemplo a exploração de recursos naturais tais como diamantes, cobalto ou petróleo.

Para prevenir o uso de armas nucleares, biológicas e químicas, o relatório recomenda fortalecer o regime de não-proliferação. E, para reverter o quadro de disseminação de armas nucleares, os países deveriam ter o direito de conseguir o fornecimento de combustível para suas plantas de energia nuclear, sob orientação da Agência Internacional de Energia Nuclear (AIEA), contanto que estejam de acordo como regime de inspeção. Essas inspeções deveriam ser drasticamente enrijecidas.

Na área da prevenção do terrorismo, somente a cooperação entre todos os Estados e a troca constante e sistemática de informação poderá contribuir para lutar contra as verdadeiras causas do terrorismo e impedir que ele se torne uma oportunidade para algumas organizações. O Comitê do Conselho de Segurança de luta contra o terrorismo, estabelecido pela Resolução 1373 de setembro de 2001 está ajudando os países membros a reforçarem suas capacidades de aderir a normas internacionais e convenções anti-terrorismo. Por outro lado, o efeito da Guerra no Iraque sobre a luta contra o terrorismo ainda não é plenamente conhecido; mas é bem possível que ela contribua para alimentar o extremismo na região e provencie novas motivações para o terrorismo. A ONU certamente terá um papel na luta contra essas redes globais de terrorismo e na luta contra as causas profundas do terrorismo.

A proposta de reforma afirma que o terrorismo é uma ameaça contra todos os Estados, e contra a ONU como um todo, e não é nunca justificado. Pela primeira vez, o conceito de terrorismo ganha uma definição, sendo entendido como qualquer ação tendo como

alvo não-combatentes e civis. O relatório pede para a Assembléia Geral que conclua uma convenção internacional sobre o terrorismo, que consolide todos os textos existentes sobre terrorismo e que estabeleça a obrigação de todos os Estados membros com esse texto de combate ao terrorismo. Ele também pede ao secretário geral que prepare uma estratégia global de luta contra o terrorismo.

O relatório aponta que terroristas usam o crime organizado para movimentar dinheiro, pessoal e material pelo mundo. Governos e grupos rebeldes também vendem recursos naturais para financiar suas guerras. Em muitos casos, a capacidade institucional dos Estados é enfraquecida pela corrupção. Combater o crime organizado é essencial para ajudar os Estados a construir a capacidade para exercer suas responsabilidades soberanas. Para isso, várias medidas são recomendadas, como por exemplo o estabelecimento de uma autoridade central para facilitar a troca de informações entre autoridades judiciais e fornecer assistência legal e ajuda na implementação de pedidos de extradição, e a negociação pela Assembléia Geral da ONU de uma convenção internacional sobre a lavagem de dinheiro.

Além de medidas preventivas, em alguns casos algumas ameaças deverão ser enfrentadas através do uso da força, o projeto de reforma examina mais uma vez a questão fundamental das condições abaixo sob as quais o uso da força é considerado legítimo.⁸

O uso da força é definido pelo artigo 51 da Carta das Nações Unidas, que atribui aos Estados o direito inerente à defesa própria, contanto que o ataque seja considerado iminente, que ele seja reconhecido como o último recurso, e que a ação seja proporcional. O Conselho de Segurança tem a autoridade para agir de maneira preventiva, mas raramente o faz. No futuro, o Conselho deverá preparar-se para ser mais pró-ativo, tomando decisões mais cedo, e con-

8. Ver o *paper* "Issues before the UN's High Level Panel – The Use of Force". March 1-2 2004. Sponsored by the Stanley Foundation and the UN Foundations. Arden Conference Center, Harriman New York.

siderando a autorização de medidas coercitivas num estágio pouco avançado. Ademais, os Estados que temem a emergência de ameaças distantes têm a obrigação de levar essas preocupações ao Conselho.

O Relatório também aceita a norma emergente da responsabilidade de proteger, centrada em dois princípios básicos: a soberania dos Estados implica responsabilidade, e cabe aos Estados a responsabilidade de proteger suas populações. Quando populações sofrem por causa de guerras internas, repressão, ou falência do Estado, e o Estado em questão não pode ou não quer agir para diminuir tal sofrimento, o princípio da não-intervenção deve ser substituído pelo princípio da responsabilidade de proteger. Em caso de conflito ou de uso da força, isto implica um compromisso internacional real para com a reconstrução do país.

Neste sentido, a proposta de reforma recomenda o estabelecimento pelo Conselho de Segurança e após consulta com o ECOSOC de uma Comissão para a Construção da Paz, um novo mecanismo com a função explícita de assistir países que emergem de conflitos. Tal Comissão teria como função explícita identificar países correndo risco de colapso, organizar, em parceria com o governo, assistência ativa para prevenir uma deterioração da situação, e assistir na reconstrução e consolidação da paz.

A proposta também inclui recomendações para outras mudanças institucionais, a mais discutida de todas sendo a reforma do Conselho de Segurança. Para aumentar sua credibilidade e eficiência, reverter a sua sentida falta de legitimidade, em particular sobre o tema do uso da força, é necessário que ele reflita melhor as realidades atuais. Muitos países se preocupam com o fato de que os critérios para a intervenção serão forjados unicamente por aqueles que possuem a capacidade política de intervir. A proposta atual é aumentar o Conselho de 15 membros para 24, e dois modelos são oferecidos. Um prevê novos membros permanentes sem direito a veto. Outro prevê membros semi-permanentes que devem ser eleitos pelo Conselho a cada 4 anos, e podem ser re-eleitos. Nenhuma

das opções prevê o direito ao veto, já que o consenso parece ser de que o veto deve ser erradicado, e não atribuído a novos membros.

Por fim, a proposta também prevê a revitalização da Assembleia Geral e do ECOSOC e uma revigoração da Comissão de Direitos Humanos, tornando-a uma comissão universal (o que acabaria com o debate político sobre quem deve ser membro ou não) e com mais ativistas e menos diplomatas nas delegações.

3. Reações à proposta de Reforma: uma análise preliminar

O debate entre Estados membros ainda está em um estágio inicial. Mas algumas reações já são perceptíveis.

A ONU tentou apresentar uma visão que não seria considerada como favorecendo os interesses somente dos países mais avançados, ou seja, evitou um enfoque puramente nos temas de terrorismo e armas de destruição em massa. Uma boa parte do mundo não considera o terrorismo e as armas de destruição em massa com o mesmo grau de alarme do que os Estados Unidos. A proposta tenta criar um processo através do qual os Estados membros podem harmonizar suas percepções das ameaças e oferecer apoio e assistência mútua. Para isso, a proposta incorpora o que considera ameaças importantes para as populações em todas as partes do mundo, como pobreza, meio ambiente e pandemias.

No momento, parece que todos reconhecem que as ameaças à segurança tais como entendidas durante a Guerra Fria não existem mais. Algumas velhas ameaças tais como a questão da Palestina ou de Kashmira permanecem, mas uma grande quantidade de problemas novos e difíceis surgiu no topo da agenda política internacional, como por exemplo a falência dos Estados, o terrorismo, a manutenção da paz, assim como ameaças socioeconômicas e epidemias como a AIDS.

Também parece que o papel central da ONU na tarefa de lidar com Estados falidos está sendo reconhecido. A falta de uma estrutura sólida de governança em vários países é um fator de risco que merece ser acompanhado mais sistematicamente. No Afeganistão

por exemplo, a existência do regime fanático dos Talibãs deu cobertura e proteção a Osama Bin Laden, com os resultados que conhecemos. As forças mais destruidoras do mundo muitas vezes operam em sombras onde o Estado de Direito não existe.

Já sobre o tema da intervenção e da responsabilidade de proteger, a polêmica é grande.⁹ As consultas iniciais indicam que não será fácil obter um acordo sobre a necessidade de intervenção em caso de sistemas políticos delinquentes para estabelecer concepções de governança democrática e de direitos humanos que reflitam valores que são vistos por alguns como sendo claramente ocidentais. Também fica claro que considerações estratégicas continuarão a dominar a determinação de interferir em assuntos internos de outros países. Enquanto Kosovo e Timor Leste mereceram atenção destacada, existe uma percepção de que conflitos na África parecem não contar com igual apoio e engajamento por parte dos países ocidentais. O exemplo atual do Sudão e da situação em Darfur reforça tal percepção. Apesar de terem declarado a situação um genocídio, os Estados Unidos não parecem pensar em uma solução que incluiria alguma ação militar americana. A posição atual do Conselho de Segurança é de apoiar os esforços da União Africana, que está monitorando um cessar-fogo assinado em abril de 2004. Mas a violência em larga escala continua. A recomendação de uma Comissão de Investigação de que o tema seja tratado pela Corte Penal Internacional já vem sendo criticada pelos Estados Unidos, que se opõem à própria existência da Corte e sugerem o estabelecimento de uma Corte especial para o Sudão.

Adicione-se a isso a oposição de membros permanentes do Conselho de Segurança tais como Rússia e China, que temem abrir

9. O termo “responsabilidade de proteger” foi criado pela Comissão Internacional sobre a Intervenção e Soberania dos Estados, uma iniciativa canadense que afirma que tal responsabilidade deveria fazer parte do código de cidadania mundial de todos os países e povos do século XXI. International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect*. Report of the ICISS, December 2001.

precedentes que poderiam levar a intervenções na Chechênia ou no Tibet. Os fatos parecem indicar que a intervenção humanitária se daria de maneira altamente seletiva, dependendo antes de mais nada dos interesses vitais dos principais Estados interventores.

Outro fator de discórdia é o papel preponderante dado ao Conselho de Segurança na proposta de reforma. A proposta é vista em alguns meios como uma proposta cujo objetivo primordial é acentuar a autoridade do Conselho de Segurança. Vários países, inclusive o Brasil, estão argumentando que a revitalização da Assembléia Geral deveria ser um dos objetivos centrais da reforma e estão estudando como criar um espaço dentro da Assembléia para a criação de um consenso sobre os temas da responsabilidade de proteger, do desarmamento, do terrorismo e outros.¹⁰

Outra dimensão polêmica da agenda de segurança humana é dada pela tensão entre o fato de que a agenda está centrada no indivíduo, enquanto a Carta das Nações Unidas e todo o sistema internacional permanecem baseados no Estado-Nação, responsável pela segurança e bem-estar de suas populações. Existe a percepção de que a agenda da ONU tende a ultrapassar os Estados.

Também existe a percepção da exclusão contínua dos países em desenvolvimento dos foros de decisão. Supondo que todos aceitem que a prevenção é desejável (afinal de contas, ela salva vidas e custa menos que a guerra) e que a intervenção é um princípio aceitável, o que garante que as decisões não seriam tomadas de modo *ad hoc*? A intervenção é válida somente para Estados fracos como Kosovo e Timor Leste, ou ela é válida também para Tibet e Chechênia?

Ademais, embora a agenda tente focar o indivíduo, e não o Estado, pode-se apontar que a capacidade de participação das populações afetadas pelos conflitos nos processos de decisão sobre como a ONU responde a suas demandas é extremamente limitada.

10. Pontos apresentados durante o discurso do embaixador Ronaldo Mota Sardenberg em ocasião da reunião informal sobre o Relatório sobre Ameaças, Desafios e Mudança. 59ª Assembléia Geral da ONU, 28 de janeiro de 2005.

Os contatos com a sociedade civil e ONGs estão aumentando, mas permanecem limitados no dia-a-dia da diplomacia da ONU.¹¹

Outro problema claro é o apoio incerto dos EUA. Se por parte da maioria dos países europeus o apoio é praticamente total, os EUA parecem mais interessados em manter a possibilidade de decidir caso a caso de acordo com seus interesses nacionais. Existe também uma campanha contra a ONU nos meios conservadores americanos que deve dificultar muito uma posição engajada por parte dos EUA no processo de reforma da ONU. Propostas que impliquem um aumento de contribuições à ONU têm fortes chances de serem rejeitadas. No entanto, o fato de que os EUA precisarão da ONU no Iraque pode vir a abrir espaço para um compromisso. Por outro lado, o uso pelos EUA dos termos prevenção e preempção como uma estratégia envolvendo o uso da força militar também coloca em risco o conceito da ONU de prevenção como um conjunto de atividades socioeconômicas cujo objetivo é evitar o uso da força. Ao definir a preempção como prevenção, os EUA acabam sendo percebidos por boa parte do mundo como sendo em si uma ameaça à segurança (GADDIS, 2005). Ao avançar contra alguns valores e interesses comuns, os EUA parecem ter erodido as bases de sua própria liderança e credibilidade, e isso poderá também afetar o trabalho da ONU em áreas como as operações de paz em que a liderança americana é fundamental.

4. Conclusão

A ONU se encontra em uma encruzilhada crítica: se a ONU e o Conselho de Segurança não readquirirem a confiança dos Estados e das populações do mundo, Estados individuais cada vez mais terão recurso a suas próprias percepções nacionais do que são novas

11. As relações entre a ONU e a sociedade civil foram objeto de estudo de outro painel, presidido pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Ver o relatório “We the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance” 2004.

ameaças e como enfrentá-las. Para impedir tal desenvolvimento, a ONU deverá demonstrar sua habilidade de efetivamente apresentar soluções às novas ameaças. Para tal, serão necessárias mudanças.

A percepção atual é de que um grande acordo entre Norte e Sul sobre a agenda da segurança humana e as respostas da ONU às novas ameaças ainda não foi alcançado. Um paralelo útil pode ser feito com o processo de formação de consenso sobre o tema da proteção ambiental, também forjado através de um longo processo normativo na ONU. Para atender aos interesses dos países mais pobres de reforçar a agenda do desenvolvimento e reverter a imagem da proteção ambiental como um obstáculo ao desenvolvimento, foi forjado o conceito do desenvolvimento sustentável, hoje aceito por todos, acompanhado por conceitos-chave como “recursos novos e adicionais”, e “transferência de tecnologia”.

Na área de paz e segurança, parece que tal consenso sobre a segurança humana ainda está por ser formado. Mas a atual proposta de reforma da ONU é o início de um processo importante, um passo na direção da construção de uma agenda comum na área da paz e da segurança, uma agenda que responda à necessidade de proteger o mundo contra todos os tipos de ameaças, tanto no Norte como no Sul.

Referências bibliográficas

- CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT 1997. *Final Report*. Washington D.C., 1997.
- CONCA, Ken, DABELKO, Geoffrey D. (Eds.). *Green Planet Blues: environmental politics from Stockholm to Johannesburg*. 3 ed. Boulder, CO: Westview Press, 2004.
- GADDIS, John Lewis. Grand Strategy in the second term. *Foreign Affairs*, jan.-fev., 2005.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The responsibility to protect*. Report of the ICISS, dez. 2001.
- RELATÓRIO SACHS. Investing in development. A practical plan to achieve the millennium development goals. Jan. 2005. (Capítulo 12).

Resumo

Após uma análise do conceito de segurança humana e da noção de prevenção de conflitos armados tal como ela vem sendo definida na ONU, este artigo apresenta os principais pontos da proposta de reforma da ONU na área de paz e segurança, para em seguida debater os aspectos polêmicos da reforma e concluir sobre suas chances de sucesso.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas: *60 anos não é nada...*

MARÍA CRISTINA ROSAS

Nós [os americanos] criamos o Conselho de Segurança das Nações Unidas para que, ao contrário da Sociedade das Nações, nossas deliberações fossem algo mais que uma conversa, e para que nossas resoluções fossem algo mais que um desejo.

George W. Bush

Em discurso perante a Assembléia Geral das Nações Unidas, setembro de 2002

Introdução

A história do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) remonta ao estabelecimento do Conselho da Sociedade das Nações.¹ Entre suas funções, quase idênticas às da

-
1. O Conselho inicialmente foi integrado por dez países, que foram os Estados principais que participaram da Conferência de Paz de 8 de fevereiro de 1919, para posteriormente terminar suas funções em 24 de março do mesmo ano, sendo substituído pelo Conselho dos Cinco (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Itália e Japão), todos eles permanentes. Posteriormente, o Conselho se reduziu a quatro membros, toda vez que o representante japonês decidiu não participar dos encontros deste órgão, a menos que se abor-dassem temas que tivessem que ver diretamente com os japoneses (*continua*)

Assembléia,² figuravam a resolução das controvérsias, a aplicação das sanções e, em geral, todas as questões que afetassem a paz do mundo (SEARA VÁZQUEZ, 1980:36, 38). Não obstante, quando alguns dos membros do Conselho (leia-se Itália e Japão) começaram a desafiar o *statu quo* e perante a decisão de cada nação, aguçada pela crise econômica resultante da Grande Depressão, de tomar medidas que acelerassem as rivalidades com outras nações, ficaram evidentes as limitações desse órgão, ao ser incapaz de fomentar a cooperação entre seus membros.³

Numerosas razões foram ventiladas a fim de documentar a incapacidade da Sociedade das Nações para sobreviver. Uma de suas maiores debilidades foi a não participação das grandes potências em

(*continuação*) (OSTROWER, 1996:8). Como é sabido, o Congresso americano, ao não autorizar a participação dos EUA na Sociedade das Nações, resultou em que o Conselho ficaria integrado unicamente por três países. Por último, quando a Itália denunciou sua participação na Sociedade das Nações, a 11 de dezembro de 1937 (embora tenha anunciado sua retirada em 27 de março de 1933), o Conselho ficou composto unicamente por França e Grã-Bretanha, mais os quatro membros não permanentes, designados pela Assembléia. Os membros não permanentes tinham um mandato de quatro anos e a cada ano o Conselho deveria renovar-se em um terço (SEARA VÁZQUEZ, 1980:37).

2. As semelhanças nas competências da Assembléia e do Conselho foram sanadas no momento em que nasceu a Organização das Nações Unidas (ONU) e ficaram delimitadas as atribuições particulares de cada um desses órgãos.
3. A isso é preciso acrescentar algumas considerações importantes. Além de os Estados Unidos não se incorporarem ao organismo internacional, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que aderiu na década de 1930 (18 de setembro de 1934), foi expulsa depois da invasão que perpetrou contra a Finlândia (14 de dezembro de 1939). Assim, na prática, as grandes potências da época ficaram excluídas da Sociedade das Nações, isso sem contar a saída da instituição de uma grande quantidade de países latino-americanos, alguns decepcionados pelo aval que o organismo internacional dava à Doutrina Monroe e outros frustrados diante da desafortunada e sangrenta Guerra do Chaco, alimentada pela *Standard Oil* e que confrontou duas nações empobrecidas: Bolívia e Paraguai. Inclusive o México, que se incorporou tarde à Sociedade das Nações devido à crise interna gerada pela Revolução Mexicana, chegou a anunciar sua saída da instituição, embora nunca a tenha efetivado (SEARA VÁZQUEZ, 1980:29).

seu seio, situação que prejudicou o princípio da segurança coletiva. A não participação dos Estados Unidos desde o início dos trabalhos da instituição e, um pouco depois, da União Soviética, Itália, Japão e Alemanha, constituiu impedimento incontornável para o desenvolvimento de ações combinadas. Do mesmo modo, o Conselho da Sociedade das Nações claramente carecia das capacidades que teriam sido necessárias para prover à idéia da segurança coletiva de mecanismos realistas de execução. A ineficiência do Conselho diante da agressão perpetrada pelas grandes potências foi fatídica para o prestígio da instituição e serviu para que outros países se dessem conta de que a vontade para aplicar as sanções era escassa de parte dos membros mais poderosos da Sociedade das Nações. A capacidade de resposta perante o advento da guerra era nula (GILL, 1996:95).

As lições dos vinte anos de vida do Conselho da Sociedade das Nações serviram para preparar o terreno para a criação do Conselho de Segurança da ONU. Assim, decidiu-se fortalecer o Conselho de Segurança, convertendo-o no núcleo do poder político das Nações Unidas. Suas funções ficaram claramente separadas e delimitadas com respeito às da Assembléia Geral, e ele se converteu no órgão primordial com o mandato para tornar obrigatórias suas decisões para todos os Estados membros, dotado com autorização para empregar a força, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.

Em janeiro de 1946, quando o Conselho de Segurança se reuniu pela primeira vez, 51 Estados faziam parte das Nações Unidas. Nessa época, o Conselho de Segurança contava com 11 membros. A participação permanente ficou nas mãos dos aliados vitoriosos da Segunda Guerra Mundial: Estados Unidos, URSS, França, Reino Unido e China. O critério de unanimidade no processo de tomada das decisões foi abandonado no novo Conselho de Segurança e, em seu lugar, foi introduzido o voto por maioria, embora com o dispositivo de que seria necessário o voto favorável dos 5 membros permanentes (popularmente conhecido como “direito de veto”). O veto foi o preço que se teve de pagar para assegurar que as grandes

potências fizessem parte e permanecessem na instituição. Os assentos não permanentes, originalmente 6, seriam aumentados para 10 em 1963, graças às resoluções tomadas pela Assembléia Geral, que estabeleceu que os membros não permanentes do Conselho de Segurança permaneceriam por um período de dois anos, ficando proibida sua reeleição imediata.⁴

Afora a ampliação do número de membros não permanentes, a estrutura do Conselho de Segurança se manteve sem mudanças nos últimos sessenta anos, mesmo quando o ambiente internacional presenciou uma dramática evolução, inclusive, é claro, o fim da Guerra Fria. Assim, as vozes que pedem uma mudança na ONU, em sua totalidade e no Conselho de Segurança em particular, multiplicaram-se, embora as disposições da Carta das Nações Unidas, particularmente as previstas no artigo 108,⁵ tornem extremamente difícil modificar a composição e o mandato deste organismo.

O que segue é uma análise sobre a composição, as funções, os procedimentos, os atributos e a efetividade (inclusive as fortalezas e as debilidades) do Conselho de Segurança. Uma vez exposto isso, fazemos uma revisão da posição que o México tem sobre a reforma deste órgão. Ao final, apresentam-se as conclusões gerais, acompa-

4. A intenção desta disposição era dar toda a atenção à contribuição que os membros da ONU deveriam efetuar para garantir o cumprimento dos fins da instituição, assim como uma distribuição geográfica equitativa. Não obstante, nos primeiros vinte anos de vida da ONU, o Brasil representou o grupo latino-americano no Conselho de Segurança como membro não permanente por dez anos. Mais recentemente, os assentos não permanentes tenderam a ser atribuídos em ordem alfabética, o que implica que, com uma participação de 189 países, a possibilidade para a grande maioria deles de aceder ao Conselho de Segurança é de uma ou duas vezes em cem anos. Ver Sohn (1997:2).

5. O artigo 108 estabelece que: “As reformas da presente Carta entrarão em vigor para todos os membros das Nações Unidas quando tenham sido adotadas por duas terças partes dos membros da Assembléia Geral e ratificadas, em conformidade com seus respectivos procedimentos constitucionais por duas terças partes dos membros das Nações Unidas, incluindo todos os membros permanentes do Conselho de Segurança” (NAÇÕES UNIDAS, 1990:62-63).

nhadas de recomendações. Cabe destacar que as recomendações são pragmáticas, uma vez que se considera que existe um grande idealismo por parte dos diversos setores acadêmicos, os políticos, os intelectuais, e os meios de comunicação, em torno do modo como deveria ser reformada a ONU.

1. Composição do Conselho de Segurança

O artigo 23 da Carta das Nações Unidas regula a composição do Conselho de Segurança. De conformidade com esse artigo, essa entidade consta de 15 membros: os 5 permanentes, anteriormente referidos, e os 10 não permanentes, eleitos pela Assembléia Geral por maioria de dois terços dos membros presentes no momento de votar.⁶ Qualquer país pode converter-se em membro não permanente, levando em conta a contribuição que deu a favor da manutenção da paz e da segurança internacionais, assim como em função da representação geográfica de maneira equitativa. Os membros que se retiram não são reelegíveis de imediato.

A composição do Conselho de Segurança variou desde 1945. Em primeiro lugar, como se explicou acima, a emenda ao artigo 23 da Carta das Nações Unidas, adotada pela Assembléia Geral em 1963 e que entrou em vigor em 1965, ampliou o número de membros de 11 para 15 no total. Em segundo lugar, como resultado da mudança de direção da política exterior americana, em 1971 a delegação de Beijing substituiu a de Taipei como a única representante legítima da República Popular da China. Finalmente, em dezembro

6. Os membros não permanentes se distribuem em função do princípio da “representação geográfica equitativa”, de maneira que as proporções originalmente aprovadas em 1946 contemplavam a seguinte composição: dois países da América Latina; um da *Commonwealth*, um do Oriente Médio, um da Europa Ocidental e um da Europa Oriental. Após a reforma do artigo 23 da Carta da ONU de 17 de dezembro de 1963, a distribuição dos membros não permanentes ficaria nos seguintes termos: três países da África; dois da Ásia; dois da América Latina; dois da Europa Ocidental e de outros países, como os da Oceania e o Canadá; e um da Europa Oriental.

de 1991, com a dissolução da URSS, a participação permanente foi assumida pela Federação Russa, com o apoio de outros 11 países membros da Comunidade dos Estados Independentes (CEI).⁷

Quadro 1. *Emprego do “veto” no Conselho de Segurança por ano e país, de 1946 a 2004.*

Período	China*	França	Grã-Bretanha	Estados Unidos	URSS/Rússia	Total
Total	4-5	18	32	80	122	257
2004	-	-	-	2	1	3
2003	-	-	-	2	-	2
2002	-	-	-	2	-	2
2001	-	-	-	2	-	2
2000	-	-	-	-	-	0
1999	1	-	-	-	-	1
1998	-	-	-	-	-	0
1997	1	-	-	2	-	3
1996	-	-	-	-	-	0
1986-1995	-	3	8	24	2	37
1976-1985	-	9	11	34	6	60
1966-1975	2	2	10	12	7	33
1956-1965	-	2	3	-	26	31
1946-1955	(1)*	2	-	-	80	83

Fonte: Global Policy Forum.

* O país que vetou (a adesão da Mongólia à ONU) foi Taiwan, que de 1949 a 1972 ocupou o assento como membro permanente do Conselho de Segurança correspondente à China.

7. A substituição da URSS pela Federação Russa foi realizada sem nenhum debate aberto na Assembleia Geral, razão pela qual diversas delegações criticaram o procedimento.

2. Funções e atributos do Conselho de Segurança

O Conselho de Segurança tem a responsabilidade primordial na manutenção da paz e da segurança internacionais (artigo 24, parágrafo 1)⁸ e, a fim de cumprir este objetivo, possui amplas faculdades explicadas em detalhe nos Capítulos VI, VII, VIII e XII⁹ da Carta (artigo 24, parágrafo 2). Suas decisões, distintas das dos demais órgãos das Nações Unidas, são tomadas de maneira diferente, e as resoluções do Conselho de Segurança são obrigatórias (artigo 24, parágrafo 1 e artigo 25).¹⁰ Conforme o disposto no Capítulo VI, possui capacidade de documentar “qualquer disputa, ou qualquer situação que possa conduzir a uma fricção internacional” (artigo 34);

8. A Assembleia Geral da ONU tem algumas atribuições em matéria de manutenção da paz e da segurança internacionais, podendo fazer recomendações ao Conselho de Segurança em relação aos princípios gerais da cooperação para manter a paz e a segurança internacionais, bem como no que se refere aos princípios que regem o desarmamento e a limitação de armamento. Do mesmo modo, pode fazer recomendações e debater qualquer aspecto relacionado com a manutenção da paz e da segurança internacionais que lhe for apresentado por qualquer dos membros da ONU (artigos 11 e 12). Contudo, aqui há uma limitação clara às competências da Assembleia Geral: se o Conselho de Segurança se está ocupando de certa questão, a Assembleia Geral não pode fazer recomendações sobre aquela questão. Do mesmo modo, se a questão submetida à atenção da Assembleia Geral requer que se desenvolva alguma ação, então deverá ser posta a consideração do Conselho de Segurança antes ou depois de discuti-la (SEARA VÁZQUEZ, 1980:136).
9. O capítulo XII se refere ao mandato do Conselho de Administração Fiduciária, que foi criado para a administração dos antigos mandatos. Dado que no momento atual todos os territórios em administração fiduciária obtiveram o autogoverno e a independência, este órgão não está ativo. A situação do Saara Ocidental é atendida tanto pelo secretário geral como pelo Conselho de Segurança.
10. O artigo 24, parágrafo 1 estabelece que: “A fim de assegurar uma ação pronta e efetiva de parte das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a responsabilidade primordial na manutenção da paz e da segurança internacionais, e aceitam que o cumprimento destas obrigações seja levado a cabo pelas ações do Conselho de Segurança efetuadas em seu nome.” O artigo 25 estabelece que: “Os membros das Nações Unidas estão de acordo em cumprir as decisões do Conselho de Segurança em conformidade com o previsto na presente Carta.”

conta com a atribuição de convocar as partes em conflito, que possam pôr em perigo a paz, para que resolvam a controvérsia por meios pacíficos (artigo 33, parágrafo 1); e está facultado para recomendar mecanismos que permitam lidar com essas disputas (artigo 36). De acordo com o previsto no Capítulo VII, o Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz ou ato de agressão e poderá fazer recomendações (artigo 39), aplicar medidas que não envolvam o uso da força (artigo 41), ou desenvolver ações militares a fim de manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais (artigo 42). O Conselho de Segurança também poderia recorrer ao apoio de acordos regionais para o desenvolvimento dessas ações (artigo 53).¹¹

Além desses importantes atributos, há outros que também são dignos de menção. O Conselho de Segurança recomenda à Assembleia Geral a admissão de novos membros (artigo 4),¹² a suspensão de seus direitos e seus privilégios (artigo 5), ou a expulsão de um

11. Embora não estejam explicitadas na Carta da ONU, as operações de manutenção da paz da ONU (OMPs) são um dos mecanismos que se vislumbra desde o nascimento da instituição para lidar com os rompimentos e as ameaças à paz e à segurança internacionais. A instituição que decide a criação, o mandato e a duração das OMPs é o Conselho de Segurança. Não obstante, em 3 de novembro de 1950, a Assembleia Geral aprovou a discutível resolução 377 referida à “união pró-paz”, a qual estabelece que, se o Conselho de Segurança não puder agir diante de ameaças ou rupturas da paz devido à falta de unanimidade entre seus membros, sete dos membros desse órgão poderiam convocar uma reunião urgente da Assembleia Geral a fim de que esta agisse. A resolução “união pró-paz” foi criticada porque os membros da ONU, sobretudo os permanentes no Conselho de Segurança, consideraram que se altera a equação que favorece que este último órgão tenha o controle em matéria de manutenção da paz e da segurança internacionais. A “união pró-paz” é vista como uma invasão da Assembleia Geral dos “domínios” do Conselho de Segurança, embora a “união pró-paz” tenha sido invocada em muito poucas ocasiões e, sobretudo, na Guerra Fria (SEARA VÁZQUEZ, 1980:143-145).

12. Os membros permanentes do Conselho de Segurança utilizaram em diversas ocasiões o “direito de veto” a fim de negar a admissão de distintos países, cuja participação era considerada contrária a seu interesse nacional. Com efeito, uma revisão do uso do “direito de veto” na Guerra Fria revelará que na maior parte dos casos foram essas e não outras as considerações que paralisaram os trabalhos que se desenvolviam na instituição.

membro (artigo 6). Adicionalmente, o Conselho de Segurança recomenda à Assembleia Geral a designação do secretário geral da instituição (artigo 97) e junto com a Assembleia Geral elege os quinze juizes da Corte Internacional de Justiça (CIJ) (artigo 4, parágrafo 1 do *Estatuto da Corte Internacional de Justiça*). As eleições do secretário geral e dos juizes não são assuntos de procedimento e, portanto, estão sujeitos ao “direito de veto”. Isso significa que os candidatos que desejam ser designados não devem entrar em confronto com os membros permanentes do Conselho de Segurança. Não se trata de uma questão marginal, dado que apresenta uma série de obstáculos à independência desses órgãos, particularmente para o secretário geral, cujo mandato é por um período de apenas cinco anos, enquanto que os juizes têm nove anos de permanência no cargo e, portanto, contam com maior margem de manobra. Por outro lado, deve-se reconhecer que nenhum secretário geral pode levar a cabo adequadamente seu mandato se enfrenta alguma das grandes potências¹³ – como demonstra a experiência do primeiro secretário geral que teve a instituição, Trygve Lie, limitado pelas objeções da União Soviética nos anos 50.¹⁴

3. Procedimentos no Conselho de Segurança

Cada membro do Conselho de Segurança possui um voto (artigo 27, parágrafo 1). As decisões do Conselho de Segurança em

13. Sugere-se, no entanto, que, uma vez reeleito para um segundo mandato, o secretário geral poderia atuar com maior liberdade, inclusive arriscando um confronto com os membros permanentes do Conselho de Segurança, uma vez que, em princípio, não poderá aspirar a um terceiro mandato. É por isso que se tem grande expectativa em relação ao segundo mandato do ganhador Kofi Annan, depois que foi reeleito em meados de 2001.

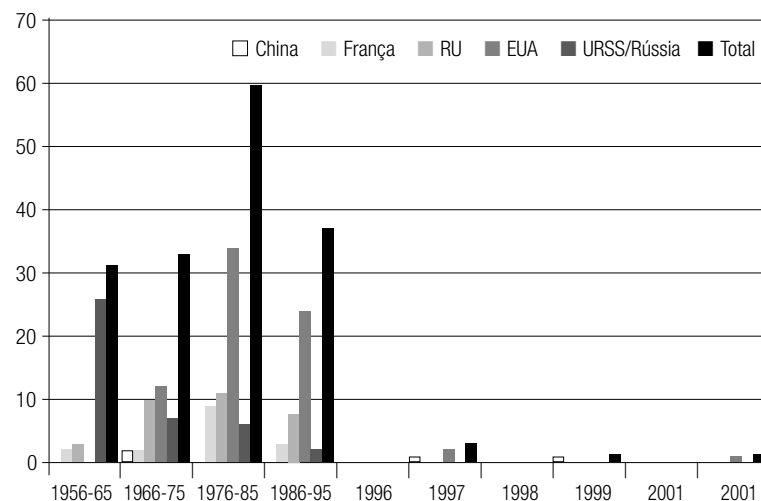
14. Em 1996, os Estados Unidos repeliram a designação de Boutros Boutros-Ghali para um segundo período como secretário geral, apesar do voto afirmativo de todos os demais membros permanentes e de todos os membros não permanentes. Por essa razão, ele não foi confirmado no cargo e, em seu lugar, foi eleito Kofi Annan.

matéria de procedimento¹⁵ são realizadas com o voto afirmativo de 9 de quaisquer dos 15 membros (artigo 27, parágrafo 2).¹⁶ As decisões em assuntos substantivos requerem o voto afirmativo de 9 membros, inclusive o dos 5 membros permanentes (artigo 27 parágrafo 3).¹⁷ Isso significa que, se um membro permanente não está de acordo com certa proposta, pode votar contra, paralisando a totalidade do procedimento, apesar da opinião de todos os demais membros. Se o membro permanente em questão não apóia uma proposta, mas não deseja bloquear sua aprovação, pode abster-se e a proposta pode ser aprovada, sempre que reúna os 9 votos exigidos.¹⁸ Vale a pena notar neste contexto que na Carta das Nações Unidas a palavra “veto” como tal, não existe, embora esse peculiar mecanismo de votação tenha passado a ser conhecido universalmente com esse nome.

15. Na Carta da ONU não se especifica a distinção entre as questões de procedimento e as “questões importantes”. Essa distinção é fundamental, dado que dela depende o uso do veto por parte dos membros permanentes.
16. As questões de procedimento podem incluir aspectos como os seguintes:
 - a inclusão de algum tema ou ponto na ordem do dia;
 - o lugar dos pontos na ordem do dia;
 - o agendamento de uma sessão;
 - a forma de tratar de um assunto; e
 - a retirada de um assunto da lista de questões a tratar pelo Conselho de Segurança (SEARA VÁZQUEZ, 1980:161).
17. A delegação soviética chegou a manifestar que a decisão para definir se um assunto era ou não matéria de procedimento não podia ser considerada em si um assunto de procedimento e, portanto, deveria ser aprovada pelo voto de todos os membros permanentes (ou “duplo veto”). Os demais membros do Conselho de Segurança se opuseram a esta interpretação que foi repelida.
18. Assim ocorreu em novembro de 1990, quando o Conselho de Segurança, por iniciativa dos Estados Unidos, decidiu usar a força contra o Iraque, que havia invadido o Kuwait a 2 de agosto daquele ano. A República Popular da China se absteve de votar, o que abriu o caminho para que o resto dos membros do Conselho de Segurança (permanentes e não permanentes, com exceção de Cuba) tomasse a decisão por todos conhecida. Assim, a resolução 678 de 29 de novembro de 1990, depois conhecida como “a mãe de todas as resoluções” autorizava o emprego de força contra Bagdá.

Os membros do Conselho de Segurança têm um representante e entre eles elegem o presidente. Diferente da Assembléia Geral, o Conselho de Segurança não tem sessões periódicas, nem especiais, mas está organizado para trabalhar permanentemente, uma vez que sua função primordial é a de atuar diante de qualquer ameaça à paz e à segurança internacionais, e um representante de cada membro deve estar sempre presente em Nova York. Além de suas atividades normais, realiza sessões periódicas em que outras pessoas podem representar os membros, e esses encontros podem ser realizados em lugares distintos da sede que se encontra em Nova York.

Gráfico 1. *Uso do veto no Conselho de Segurança de 1946 a 2001.*



Fonte: Global Policy Forum.

Além das disposições da Carta das Nações Unidas, as *Regras provisionais de procedimento* regulam em detalhe as atividades do Conselho de Segurança. Foram adotadas por esse órgão em seu primeiro encontro e foram modificadas em ocasiões subseqüentes, sendo a mais recente em 1982. As *Regras provisionais de procedimento* regulam aspectos como as reuniões, a agenda a debater, a divul-

gação dos encontros e seu registro, os idiomas em que se realizam e as atividades da presidência.

Segundo o disposto no Capítulo IV das *Regras provisionais de procedimento*, a presidência do Conselho de Segurança é rotada entre os membros cada mês em ordem alfabética (regra 18). O presidente dirige as reuniões e, sob a autoridade do Conselho de Segurança, o representa.

O Conselho de Segurança, para realizar suas atividades, se divide em dois tipos de comitês permanentes, cada um com representantes dos Estados membros do Conselho de Segurança: o Comitê de especialistas sobre as regras de procedimento, que estuda as atividades e sugere regras de procedimento adicionais e outros procedimentos técnicos, e o Comitê de admissão dos novos membros. Os comitês *ad hoc* são estabelecidos conforme a necessidade, incluindo todos os membros do Conselho de Segurança, e se reúnem a portas fechadas. Existem dois comitês *ad hoc*: o Comitê do Conselho de Segurança sobre os encontros fora de sua sede, e o Conselho que governa a Comissão de Compensação das Nações Unidas.

Quadro 2. *Os principais contribuintes para o orçamento da ONU (orçamento regular para 2005: 1828 milhões de dólares).*

País	Contribuição para 2005	Porcentagem da contribuição	Dívidas por vencimentos prévios	Contribuições totais
Estados Unidos	440	24.07%	241	681
Japão	346	18.92%	0	346
Alemanha	154	8.42%	0	154
Reino Unido	109	5.96%	0	109
França	107	5.85%	0	107
Itália	87	4.75%	0	87

continua

continuação

Canadá	50	2.73%	0	50
Espanha	45	2.46%	0	45
China	37	2.02%	0	37
México	34	1.86%	0	34
Coréia do Sul	32	1.75%	0	32
Holanda	30	1.64%	0	30
Austrália	28	1.53%	0	28
Brasil	27	1.47%	47	74
Suíça	21	1.14%	0	21

Fonte: Global Policy Forum e Nações Unidas.

3. Desempenho do Conselho de Segurança: eficácia e limitações

A avaliação do Conselho de Segurança revela diversas debilidades que, como se explicou acima, contribuem para que a reforma deste órgão seja cada vez mais exigida. Entre os aspectos vulneráveis do Conselho de Segurança, podem-se apontar, entre outros:

- *Problemas de representação e representatividade.* As novas realidades políticas no mundo não se encontram representadas na estrutura do Conselho de Segurança. Considera-se que o poder econômico global e diversas agrupações políticas e grupos de pressão deveriam estar mais bem representados. A participação permanente que caracteriza no momento atual o Conselho e que é produto das estruturas dominantes na época da Segunda Guerra Mundial está ultrapassada.
- *Falta de democracia.* Em momentos em que a democracia se propaga no mundo, se insiste em que o Conselho de Seguran-

ça constitua uma entidade pouco democrática, inclusive autoritária. Quando a ONU nasceu, havia 51 membros no interior da instituição. Com uma participação que hoje chega a 191 países, se considera que o Conselho de Segurança está longe de representar todos os membros das Nações Unidas.

- *Falta de transparência no processo de tomada das decisões.* As reuniões oficiais do Conselho de Segurança são, em geral, breves. Isso tem a ver com o fato de que as negociações substantivas não se realizam ali, mas no célebre “quarto ao lado”, distante do escrutínio público, e não existem nem minutas nem registros por escrito do que ali se debate. Esse problema não é exclusivo do Conselho de Segurança das Nações Unidas, uma vez que existe em outras instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC) que, por meio do mecanismo conhecido como *green room*, efetua as negociações mais importantes sem que exista registro algum dos acordos ali feitos.¹⁹
- *Não há informes sobre suas atividades.* Ainda que o Conselho de Segurança monitore a paz e a segurança no mundo, as decisões que seus membros tomam não são informadas devidamente aos demais órgãos das Nações Unidas. Os membros permanentes, por exemplo, tomam decisões sem dar nenhuma explicação à comunidade internacional, exceto, é óbvio, do conhecido suposto de que votam de acordo com seus interesses particulares de potências mundiais.
- *Não cumprimento de suas obrigações.* Ainda que as contribuições financeiras não sejam um tema exclusivo para os membros

19. Esta é uma das razões por que existe tanta inconformidade quanto à maneira como age a OMC. Na Segunda Reunião Ministerial da instituição, que se realizou em Genebra, em 1998, o tema da falta de transparência foi muito debatido por parte dos países pobres. Na Terceira Reunião Ministerial que aconteceu em Seattle, o tema tomou proporções não antecipadas e serviu de base para os protestos em massa que diversos organismos não-governamentais realizaram nas ruas daquela cidade americana. Atualmente, no marco das negociações da Rodada de Doha, a transparência continua sendo um dos temas mais debatidos no seio da instituição.

do Conselho de Segurança, é ali que se encontram os contribuintes de recursos mais importantes (ver Quadro 2).²⁰ Apesar disso, não há uma correlação entre o status de membro permanente e as contribuições financeiras,²¹ uma vez que, embora os Estados Unidos historicamente sejam o principal doador, outros membros permanentes, como a República Popular da China são contribuintes menores, apesar do tamanho de sua economia e sua taxa de crescimento anual. A falta de recursos econômicos impede que as Nações Unidas cumpram cabalmente com seus objetivos.

- *Paralisia institucional.* O já citado artigo 108 da Carta das Nações Unidas prevê que as modificações do mandato, da estrutura e das funções do Conselho de Segurança sejam aprovadas por todos os membros permanentes do Conselho. Isso significa, na prática, que, se há o desejo de erradicar o direito de veto, aqueles que o possuem deveriam votar a favor de sua remoção, situação que, ao menos nas condições dominantes, é altamente improvável.
- *Respostas lentas às ameaças à paz e à segurança internacionais.* O Conselho de Segurança atua com lentidão quando a paz e a segurança internacionais se encontram em risco. Numerosas resoluções demoram muito tempo antes de ser executadas, enquanto outras já aprovadas nunca são postas em execução, principalmente, pela falta de fundos. Problemas adicionais incluem o veto, que, de fato, bloqueou o processo de tomada das decisões no Conselho de Segurança, levando em casos extremos a que outros órgãos das Nações Unidas, como a Assembléia Geral, atuem com iniciativas como a já citada “união pró-paz”.

20. Com as já conhecidas exceções de Japão e Alemanha, segundo e terceiro contribuintes de recursos, respectivamente.

21. Nem sequer no caso dos Estados Unidos, país que, como é sabido, apesar de ser responsável pela quarta parte do orçamento total das Nações Unidas, mantém atrasos muito significativos no pagamento de suas cotas (ver Quadro 2).

- *Exerce-se a coerção de maneira arbitrária.* A esse respeito, diz-se que o Conselho de Segurança age com discricção, uma vez que, por exemplo, decidiu o uso da força contra o Iraque logo depois que este país invadiu o Kuwait, a 2 de agosto de 1990, mas, por outro lado, não desenvolveu nenhuma ação contra Israel, apesar da atitude belicosa e da expansão do território israelense a custa dos vizinhos. Do mesmo modo, aponta-se a falta de sensibilidade de parte do Conselho de Segurança na hora de desenvolver medidas como as sanções, as quais, segundo revelam estudos recentes,²² tendem a causar um dano profundo à sociedade civil e não aos regimes transgressores da normatividade internacional, embora seja contra eles que se dirigem tais disposições.

Embora as dificuldades que o Conselho de Segurança enfrenta sejam sempre assinaladas em diversos estudos, esse órgão também conta com aspectos fortes que convém levar em conta:

- *Manutenção da participação das grandes potências.* Diferente da Sociedade das Nações, nas Nações Unidas a participação das grandes potências foi mantida. Mesmo quando algumas delas se ausentaram do Conselho de Segurança, devido à avaliação do muito que perdem estando “fora”, decidiram reintegrar-se (como fez a URSS no marco da Guerra da Coréia). Assim, o direito de veto fez com que permanecer no seio das Nações Unidas fosse atraente para as grandes potências e isso, até certo ponto, fortalece politicamente a instituição.
- *Acelerado processo de tomada de decisões.* Um Conselho de Segurança que conta com 5 membros permanentes e 10 membros não permanentes constitui um foro manejável para efeitos do processo de tomada de decisões. Para a Assembléia Geral, em

22. Para uma análise mais profunda do modo como as sanções atingem civis inocentes ver Rosas (2003).

contraste, com 191 membros, é difícil chegar a consensos em uma infinidade de temas de singular transcendência. Daí deriva a visão de que os “pais fundadores” do Conselho de Segurança tinham respeito por esse órgão, o qual garantiria, em primeiro lugar, o debate de temas substantivos e a adoção das medidas necessárias diante das ameaças à paz e à segurança internacionais. Do mesmo modo, dado que seus membros permanentes são países com grande influência regional e/ou global, se garantiria que fossem eles que assumissem um papel de protagonistas na resolução dos conflitos. Em outras palavras: os membros permanentes do Conselho de Segurança são atores essenciais na cena global, capazes de “marcar a diferença” nas relações internacionais.

4. O significado da reforma do Conselho de Segurança

Reformar não significa mudar tudo. Não se trata de um procedimento cujo objetivo é fazer menos coisas, mas fazê-las melhor. Infelizmente, o tema da reforma se centrou demais em assuntos como a diminuição do orçamento da instituição, a ampliação do Conselho de Segurança e a erradicação do direito de veto, entre outras disposições, sem que houvesse um plano de reforma estrutural amplo acordado com os membros da instituição. Em matéria orçamentária, por exemplo, devido à forte pressão dos Estados Unidos, as parcelas da instituição caíram. Tanto Boutros Boutros-Ghali como Kofi Annan se viram obrigados a desenvolver diversos cortes orçamentários na instituição. A economia foi conseguida a partir da eliminação de mil postos de trabalho, sobretudo na Secretaria Geral, e também a partir do corte das parcelas orçamentárias dos programas e dos fundos das Nações Unidas.

Menos fundos se traduzem em maiores limitações para que a ONU cumpra seus objetivos. Grande parte da responsabilidade disso cabe aos membros permanentes do Conselho de Segurança. A República Popular da China, por exemplo, enquanto que em 1978

contribuía com 5,5 por cento do total do orçamento da ONU, para o ano de 2005 viu suas contribuições caírem para 2,02 por cento, apesar de ser o país de maior população do mundo e aquele que possui as mais altas taxas de crescimento econômico atuais. É preciso destacar também que Beijing é o maior receptor de investimentos estrangeiros diretos entre os países em desenvolvimento e, assim, essa nação recebe muito mais do que contribui para o orçamento do organismo internacional mais importante do planeta. Outro caso a ponderar é o da Rússia, o único dos membros permanentes do Conselho de Segurança que não figura entre os primeiros quinze contribuintes de recursos para o sustento financeiro da ONU.

As carências econômicas que as Nações Unidas enfrentam são um dos elementos fundamentais na hora de debater a expansão do Conselho de Segurança, sugerindo a incorporação do Japão e da República Federal da Alemanha como membros permanentes com direito de veto. No Quadro 2 observa-se que Japão se encontra já muito perto da cifra que os Estados Unidos contribuem para o sustento financeiro da instituição. Sendo o segundo contribuinte de recursos, e estando a Alemanha na terceira posição, Tóquio e Berlim combinados já superam o montante dado por Washington. Essa é uma boa notícia, considerando os atrasos no calendário dos pagamentos em que incorrem continuamente os Estados Unidos (ver de novo o Quadro 2). O Japão, por exemplo, paga em dia sua cota. Porém, ligar o tema de sua adesão ao Conselho de Segurança com o montante dos recursos financeiros que o país fornece às Nações Unidas poderia enviar uma mensagem equivocada à comunidade internacional, sugerindo que somente os países que disponham de liquidez suficiente poderiam aspirar a sua incorporação ao órgão político mais importante da ONU.²³

23. Yukio Takasu explica que no interior do Partido Liberal Democrático (PLD) do Japão montou-se um grupo de trabalho sobre organismos internacionais, encarregado de avaliar a participação nipônica neles. O grupo de trabalho apresentou seu informe em abril de 2000 e entre suas recomendações está vincular as contribuições financeiras às prioridades e interesses do *(continua)*

Um ponto que convém destacar é que numerosos países em desenvolvimento não compartilham do que foi delineado acima e consideram que, embora seja imperiosa a reforma do Conselho de Segurança, esta deve ser submetida a todos os seus membros, não apenas os mais ricos e prósperos.²⁴ A esse respeito, José Ángel Gurría, quando foi chanceler do México, entre 1994 e 1996, expressou então a preocupação que circunda o raciocínio da ampliação do Conselho de Segurança por razões meramente orçamentárias e financeiras. Dizia ele:

*A atual situação financeira não tem vínculos com o sistema de cotas. A maneira de enfrentá-la é por meio do pagamento total, em dia e sem condicionamentos das cotas que a Assembléia Geral designa aos Estados membros... A crise financeira da Organização não nos deveria levar a tomar decisões que distorcem o espírito da reforma que compartilhamos. Levada ao extremo, esta lógica implicaria a designação de Ted Turner como membro permanente do Conselho de Segurança e com direito de veto.*²⁵

Por outro lado, a ampliação quantitativa que foi sugerida permanentemente na democratização do Conselho de Segurança, não conseguiu gerar consensos. A adesão de Japão e Alemanha faria com que o órgão político mais importante da ONU fosse visto como um

(continuação) Japão na ONU. Isso aumentaria a visibilidade do Japão assim como fortaleceria as atividades da ONU, segundo o autor. Na prática, existe a percepção de que embora Japão deva contrabalançar o crescente isolacionismo dos EUA apoiando, por exemplo, a ONU, também deve obter benefícios específicos mais amplos do que os que até agora desfruta (TAKASU, 2001:33).

24. É interessante observar que a possível entrada do Japão ao Conselho de Segurança da ONU é apoiada por Estados Unidos, Rússia, Grã-Bretanha e França, mas não pela China. A incorporação da Alemanha encontraria seguramente oposição de parte de Rússia e França. Do mesmo modo, na Ásia não parece existir um apoio para a participação permanente do Japão.

25. Gurría terminou seu discurso acrescentando: “De todo modo, apreciamos a generosidade do senhor Turner.”

“foro de países ricos”, e por isso se insiste que no “pacote” germano-japonês sejam incluídas representações da América Latina, Ásia e África. Talvez para mitigar a imagem de “os ricos que obtêm o que querem” foi que em 21 de setembro de 2004, Brasil²⁶ e Índia,²⁷ dois importantes países em desenvolvimento, se pronunciaram, ao lado de Japão²⁸ e Alemanha,²⁹ a favor de apoiar as aspirações mútuas para ocupar assentos como membros permanentes no Conselho de Segurança. Nessa oportunidade, o citado *Grupo dos Quatro* (G4) manifestou que a África também deve ter um assento como membro permanente no citado órgão.³⁰ De imediato, a África do Sul³¹ se declarou “pronta” para ocupar um assento como membro permanente no órgão político mais importante da ONU (MICHAELS, 25 de setembro de 2004).

Como de costume, uma das principais objeções às ampliações do Conselho de Segurança é a “exclusão”. Da lista dos países acima citados como candidatos a incorporar-se ao órgão político de mais

-
26. O Brasil é membro não permanente do Conselho de Segurança pela nona ocasião desde o nascimento da ONU, agora para o período 2004-2005.
 27. A Índia participou em seis ocasiões como membro não permanente do Conselho de Segurança.
 28. O Japão enfrenta algumas restrições em função do artigo 9 de sua Constituição que estabelece a impossibilidade de deslocar tropas no exterior. Apesar disso, o Japão não somente se incorporou aos trabalhos do Conselho de Segurança como membro não permanente para o período 2005-2006, como além disso deu contribuições muito importantes para as operações militares no Iraque, Afeganistão e África. Esta é a nona ocasião em que Japão participa do Conselho de Segurança.
 29. A Alemanha só participou em quatro ocasiões como membro não permanente do Conselho de Segurança.
 30. Para uma explicação mais ampla sobre as pretensões do G4 ver Global Policy Forum (22 de setembro, 2004), *G4 Nations Bid for Permanent Security Council Sit*, em <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2004/0922permids.htm>
 31. A África do Sul nunca foi membro não permanente do Conselho de Segurança, devido, pelo menos até antes de 2004, a sua política de segregação racial conhecida como *apartheid*.

alta hierarquia na ONU estão excluídas as nações do Oriente Médio e, embora se tenha falado em incorporar a África, o certo é que nessa parte do mundo se considera que, pelo fato desse continente contar com mais de 51 países, mereceria uma representação maior, uma vez que a Europa, por exemplo, predomina entre os membros permanentes, com três países (França, Grã-Bretanha e Rússia) e, contando com a possível participação da Alemanha, esse número subiria para quatro.

O tema da exclusão se agrava diante da rivalidade regional que impera entre diversos países do mundo. Por exemplo, o Paquistão se opõe à adesão da Índia; Argentina e México, à do Brasil; China, à do Japão; e Itália, à da Alemanha.³² Que o presidente Thabo Mbeki da África do Sul considere que seu país está “pronto” para pertencer à ONU não é uma opinião compartilhada por nações como Nigéria e Egito.

Outras objeções incluem países em particular como Israel, o qual considera que um Conselho de Segurança mais amplo limitará as margens de manobra dos Estados Unidos, o principal “benfeitor” de Telaviv no citado órgão da ONU (STAHL, 21 de setembro de 2004).

Assim, em suma, em grandes traços é possível definir duas posições principais em torno das reformas do Conselho de Segurança: a primeira, que está a favor da ampliação de membros, permanentes e não permanentes, com e/ou sem veto; e a segunda, que luta por fortalecer a transparência do Conselho de Segurança, melhorando seus métodos de trabalho e o processo de tomada das decisões. Qual dessas posições prevalecerá na reforma que se aproxima?

No estudo do grupo de especialistas denominado *Um mundo mais seguro. A responsabilidade que compartilhamos*, na seção correspondente às reformas dos principais órgãos da ONU, claramente se

-
32. Com efeito, o governo italiano continua insistindo que seja a União Européia a que goze de um assento permanente no Conselho de Segurança, iniciativa repelida, naturalmente, pela Grã-Bretanha, França e Alemanha.

observa um apoio à idéia da ampliação dos membros do Conselho de Segurança, para incluir países que contribuem com importantes recursos financeiros para a sustentação econômica da instituição, ao mesmo tempo em que apóiam nações que sejam representativas de uma comunidade mais ampla de países, isto é, os Estados em desenvolvimento. O informe apresenta dois “modelos” para a ampliação, o “A” e o “B”. O primeiro postula a ampliação para 6 novos membros permanentes, sem direito de veto, e 3 novos assentos não permanentes, divididos entre as principais zonas geográficas, como ilustra o Quadro 3.

Quadro 3. Modelo “A” de ampliação dos membros da ONU.

Região	Número de assentos	Assentos permanentes (contínuos)	Proposta de novos assentos permanentes	Proposta de assentos por dois anos (não renováveis)	Total
África	53	0	2	4	6
Ásia e Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	1	1	4	6
América	35	1	1	4	6
Totais modelo “A”	191	5	6	13	24

Fonte: United Nations (2004), *A more secure world: our shared responsibility*. Nova York: United Nations, p. 81; e United Nations General Assembly (21 de março de 2005), *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Nova York: United Nations, p. 43.

O modelo “B” não cria novos assentos permanentes, embora estabeleça uma nova categoria de 8 assentos para períodos de quatro anos, renováveis, e um novo assento não permanente (e não renovável) de dois anos, divididos entre as principais zonas geográficas, como se ilustra no Quadro 4.

Quadro 4. Modelo “B” de ampliação dos membros da ONU.

Região	Número de assentos	Assentos permanentes (contínuos)	Proposta de novos assentos permanentes	Proposta de assentos por dois anos (não renováveis)	Total
África	53	0	2	4	6
Ásia e Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
América	35	1	2	3	6
Totais modelo “B”	191	5	8	11	24

Fonte: United Nations (2004), *A more secure world: our shared responsibility*. Nova York: United Nations, p. 81; e United Nations General Assembly (21 de março de 2005), *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Nova York: United Nations, p. 43.

O informe reconhece que não existe uma forma viável para eliminar o “direito de veto”, e é por isso que sugere que, em nenhuma hipótese, caso se efetive a ampliação dos membros do Conselho de Segurança, eles devem ser dotados do citado “veto.”

O informe posterior dado a conhecer pelo secretário geral Kofi Annan em 21 de março de 2005, e que se intitula *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, mantém o esquema sugerido no informe do painel de especialistas de 2004, no que diz respeito à reforma do Conselho de Segurança (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 21 de março de 2005:41-45). Assim, o Conselho de Segurança passaria de 15 para 24 membros, entre permanentes e não permanentes e não se afetaria o “veto” que possuem Estados Unidos, China, França, Grã-Bretanha e Rússia.

5. O México e a reforma do Conselho de Segurança

O México pertence ao grupo de países que consideram que é mediante a promoção da transparência em seus métodos de trabalho e do processo de tomada das decisões que o Conselho de Segurança pode ser mais eficiente, sem ter de reformar necessariamente a Carta da ONU. O México não se opõe à ampliação do Conselho de Segurança, mas certamente não é a opção que privilegia. Os aspectos básicos que o governo mexicano postula em torno da reforma do Conselho de Segurança estabelecem que:

- A credibilidade do Conselho de Segurança só pode ser resultado de uma maior transparência e de um esquema de prestação de contas. O Conselho deve cumprir cabalmente as disposições do Artigo 24 da Carta e apresentar informes substantivos sobre as decisões que toma em nome dos Estados membros.
- A consideração oportuna de situações de crise através da coordenação entre as diferentes áreas da Secretaria e as agências das Nações Unidas em campo pode contribuir com elementos pragmáticos para definir com a maior certeza possível as decisões do Conselho de Segurança.
- Existe um grande número de práticas em matéria de métodos de trabalho que poderiam ser institucionalizadas para garantir a eficiência e a transparência do trabalho deste órgão. O Regulamento Provisional do Conselho de Segurança deve adequar-se à prática atual e ser adotado formalmente.
- A fim de melhorar a representatividade no Conselho de Segurança, devem-se considerar aumentos no número de membros. As regiões seriam responsáveis por eleger os candidatos. Do mesmo modo, seria necessário implementar medidas para, pelo menos, restringir ou regular o uso do veto.
- Deve-se garantir um enfoque de prestação de contas permitindo a reeleição imediata dos membros não permanentes e o estabelecimento de critérios específicos que os aspirantes ao

Conselho deverão reunir. Esses critérios não deverão necessariamente figurar na Carta, mas deverão ser adotados de maneira solene e ser levados em conta em cada eleição.

No marco da 58ª sessão ordinária da Assembléia Geral das Nações Unidas, o presidente do México, Vicente Fox, afirmou que o país apoiaria a reforma e a atualização da ONU, por meio do trabalho orquestrado de maneira conjunta com um *grupo de países amigos*, que estaria voltado para fortalecer o multilateralismo. O *grupo de amigos* apóia as propostas de reforma da ONU elaboradas pelos painéis de especialistas e pelo próprio secretário geral, embora contemple fazer sugestões adicionais, como “grupo”. O *grupo de amigos* se reuniria em Nova York e em distintas capitais do mundo e, além disso, quando houvesse encontros de chefes de Estado ou de ministros dos países participantes, se aproveitaria a oportunidade para ventilar os temas correspondentes.

O *grupo de amigos* seria composto por 14 países, representativos de diversas regiões do mundo, a saber: Argentina, Jamaica, México, Canadá, Nova Zelândia, Holanda, República Tcheca, Polônia, Argélia, África do Sul, Nigéria, Coreia do Sul, Paquistão e Malásia.

Não deixa de chamar a atenção a composição deste “grupo”, que é integrado por países “médios” que não estão na “primeira frente” daqueles que desejam se tornar membros permanentes do Conselho de Segurança e, na verdade, há nações opositoras e rivais de Brasil, Japão, Alemanha e Índia neste *grupo dos 14*. Com efeito, parece que o *grupo de amigos* é a resposta à iniciativa para ampliar o Conselho de Segurança.³³ O “grupo” começou a atuar no início de 2004, quando elaborou e apresentou um documento-base para sua discussão pelos membros e continuou realizando reuniões periódicas.

33. Embora, como foi dito acima, a África do Sul tenha anunciado sua candidatura, não há um apoio tão amplo a esse país como o que se observa no caso do G4. Outro tanto pode-se dizer da Nigéria e da Argélia, cada uma com aspirações maiores.

cas para elaborar e harmonizar propostas de reforma e de fortalecimento da ONU. Contudo, não está claro qual o papel que esse “grupo” desempenhará” nos debates referidos, nem o nível de compromisso de seus membros para levar adiante determinadas iniciativas. Por enquanto, parece um “grupo” marginal.

Talvez, porém, as iniciativas mais importantes estimuladas pelo México sejam, em primeiro lugar, postular uma reforma integral (isto é, não somente do Conselho de Segurança), buscando equilibrar as agendas de segurança e desenvolvimento que, como é sabido, são duas faces de uma mesma moeda. Para isso, o México se apóia no conceito da segurança *multidimensional*, emanado dos trabalhos feitos no seio da Organização dos Estados Americanos (OEA) e que resultou na realização da Conferência Especial sobre Segurança na cidade do México, em 27 e 28 de outubro de 2003, de onde saiu a *Declaração sobre segurança das Américas* que caracteriza a segurança *multidimensional* em termos que incluem as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do continente americano, incorporando as prioridades de cada país, sem minimizar as preocupações e agendas que possam ter (OEA, 28 de outubro de 2003:2). Conforme essa proposta, o México aposta em contrabalançar o predomínio que tem a luta contra o terrorismo em nível internacional, a ponto de que o tema “contamina” e/ou “absorve” outras agendas, sobretudo as que têm a ver com a promoção do desenvolvimento.

É certamente lamentável que neste ano em que se está fazendo uma avaliação das chamadas “metas do milênio”, boa parte dos objetivos para favorecer o desenvolvimento e o bem-estar das sociedades do mundo se veja prejudicada pelo predomínio da agenda antiterrorista. Não se trata de negar a importância de enfrentar o flagelo que representa o terrorismo. Não obstante, descuidar da agenda para o desenvolvimento pode acarretar problemas tanto ou mais dramáticos do que o terrorismo.

Nesse sentido, o esforço para convocar a comunidade internacional a apoiar a noção *multidimensional* da segurança é louvável

vel e espera-se que transcenda de imediato à 60ª sessão ordinária da Assembléia Geral que se realizará no próximo mês de setembro e à qual se espera que compareça uma boa quantidade de chefes de Estado e/ou de governo para decidir o destino das reformas da ONU.

Como vimos acima, o México postula uma reforma integral das Nações Unidas e é por isso que sugeriu diversas mudanças na Carta da ONU, apresentadas no Quadro 5. Nesse quadro, podem-se observar as partes da Carta da ONU que seria necessário omitir. Do mesmo modo, observam-se em negrito as partes que seria preciso agregar.

Quadro 5. *Propostas de emendas do México à Carta da ONU com ênfase na reforma do Conselho de Segurança.*

<p>Artigo 4</p> <ol style="list-style-type: none">1. Poderão ser membros das Nações Unidas todos os demais Estados amantes da paz que aceitem as obrigações consignadas nesta Carta, e que, a juízo da Organização, estejam capacitados para cumprir tais obrigações e se achem dispostos a fazê-lo.2. A admissão de tais Estados como membros das Nações Unidas se efetuará por decisão da Assembléia Geral por recomendação do Conselho de Segurança.
<p>Artigo 5</p> <p>Todo membro das Nações Unidas que tenha sido objeto de ação preventiva ou coercitiva por parte do Conselho de Segurança poderá ser suspenso pela Assembléia Geral, por recomendação do Conselho de Segurança, do exercício dos</p>

direitos e privilégios inerentes a sua qualidade de membro. O exercício de tais direitos e privilégios poderá ser restituído pelo ~~Conselho de Segurança~~ a **Assembléia Geral**.

Artigo 6

Todo membro das Nações Unidas que tenha violado repetidamente os Princípios contidos nesta Carta poderá ser expulso da Organização pela Assembléia Geral ~~por recomendação do Conselho de Segurança~~.

Artigo 15

1. A Assembléia Geral receberá e considerará informes **substantivos** anuais e especiais do Conselho de Segurança. Estes informes compreenderão uma relação das medidas que o Conselho de Segurança tenha decidido aplicar ou tenha aplicado para manter a paz e a segurança internacionais, **assim como dos elementos que sustentem ou fundamentem a tomada de decisões por parte desse órgão**.
2. A Assembléia Geral receberá e considerará informes **substantivos** dos demais órgãos das Nações Unidas.

Artigo 18

1. Cada membro da Assembléia Geral terá um voto.
2. As decisões da Assembléia Geral em questões importantes serão tomadas pelo voto de uma maioria de ~~dois terços~~ **três quartas partes** dos membros presentes e votantes. Estas questões compreenderão: as recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, a eleição dos

membros não permanentes do Conselho de Segurança, a eleição dos membros do Conselho Econômico e Social, a eleição dos membros do Conselho de Administração Fiduciária em conformidade com o inciso c, parágrafo 1, do Artigo 86, a admissão de novos membros às Nações Unidas, a suspensão dos direitos e privilégios de membros, a expulsão de membros, as questões relativas ao funcionamento do regime de administração fiduciária e as questões orçamentárias.

3. As decisões sobre outras questões, inclusive a determinação de categorias adicionais de questões que devam ser resolvidas por maioria de ~~dois terços~~, **três quartas partes**, serão tomadas pela maioria dos membros presentes e votantes.

Artigo 23

1. O Conselho de Segurança será composto por ~~quinze~~ [21] membros das Nações Unidas. A República da China, França, ~~a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas~~, **a Federação da Rússia**, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembléia Geral elegerá outros ~~dez~~ [16] membros das Nações Unidas que serão membros não permanentes do Conselho de Segurança, prestando especial atenção, em primeiro lugar, à contribuição dos membros das Nações Unidas à manutenção da paz e da segurança internacionais e aos demais propósitos da Organização, como também a uma distribuição geográfica equitativa e **balanceada com pleno respeito às competências dos grupos regionais e garantindo a igualdade de oportunidades para todos os Estados membros**.

2. Os membros não permanentes do Conselho de Segurança serão eleitos para um período de dois anos. Na primeira eleição dos membros não permanentes que se celebre depois de ter-se aumentado de **quinze** para [21] o número de membros do Conselho de Segurança, três dos seis membros novos serão eleitos para um período de um ano. ~~Os membros que saem não serão reelegíveis para o período subsequente.~~ **Os membros que saem poderão ser reeleitos somente em uma ocasião para o período subsequente sempre e quando os membros das Nações Unidas considerarem que cumpriram cabalmente suas responsabilidades.**

Artigo 24

1. A fim de assegurar ação rápida e eficaz por parte das Nações Unidas, seus membros conferem ao Conselho de Segurança a responsabilidade primordial de manter a paz e a segurança internacionais, e reconhecem que o Conselho de Segurança atua em nome deles ao desempenhar as funções que lhe impõe essa responsabilidade.
2. No desempenho destas funções, o Conselho de Segurança procederá de acordo com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas. Os poderes outorgados ao Conselho de Segurança para o desempenho de tais funções estão definidos nos Capítulos VI, VII, VIII e XII.
3. **Em cumprimento da responsabilidade que lhe atribui o parágrafo 1, o Conselho de Segurança apresentará à Assembleia Geral para sua consideração informes substantivos anuais e, quando seja necessário, informes especiais em que se incluam elementos que sustentem ou fundamentem a tomada de decisões por parte desse órgão.**

Artigo 27

1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto.
2. As decisões do Conselho de Segurança sobre questões de procedimento e **sobre as questões contempladas nos Capítulos VI, VIII e XII** serão tomadas pelo voto afirmativo de [15] membros.
3. As decisões do Conselho de Segurança sobre todas as demais questões serão tomadas pelo voto afirmativo de [15] membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes; mas nas decisões tomadas em virtude do Capítulo VI e do parágrafo 3 do Artigo 52, a parte em uma controvérsia se absterá de votar.

Artigo 53

- ~~1. O Conselho de Segurança utilizará tais acordos ou organismos regionais, se assim couber, para aplicar medidas coercitivas sob sua autoridade. Não obstante, Não se aplicarão medidas coercitivas em virtude de acordos regionais ou por organismos regionais sem autorização do Conselho de Segurança. salvo contra Estados inimigos, segundo sejam definidos no parágrafo 2 deste Artigo, se tomem as medidas dispostas em virtude do Artigo 107 ou em acordos regionais dirigidos contra a renovação de uma política de agressão de parte de tais Estados, até que por solicitação dos governos interessados fique a cargo da Organização a responsabilidade de prevenir novas agressões de parte daqueles Estados.~~
- ~~2. O termo “Estados inimigos” empregado no parágrafo 1 deste Artigo se aplica a todo Estado que durante a segunda guerra mundial tenha sido inimigo de qualquer dos signatários desta Carta.~~

Artigo 77

1. O regime de administração fiduciária será aplicado aos territórios das seguintes categorias que se colocarem sob tal regime por meio dos correspondentes acordos:
 - a. territórios atualmente sob mandato; e
 - ~~b. territórios que, como resultado da segunda guerra mundial, foram segregados de Estados inimigos;~~
 - b. territórios voluntariamente colocados sob este regime pelos Estados responsáveis por sua administração.
2. Será objeto de acordo posterior o determinar quais territórios das categorias anteriormente mencionadas serão colocados sob o regime de administração fiduciária e em que condições.

Artigo 97

A Secretaria se comporá de um secretário geral e do pessoal que requeira a Organização. O secretário geral será nomeado pela Assembléia Geral ~~por recomendação do Conselho de Segurança.~~ O secretário geral será o mais alto funcionário administrativo da Organização.

Artigo 107

~~Nenhuma das disposições desta Carta invalidará ou impedirá qualquer ação exercida ou autorizada como resultado da segunda guerra mundial com respeito a um Estado inimigo de qualquer dos signatários desta Carta durante a citada guerra, pelos governos responsáveis por tal ação.~~

Artigo 108

As reformas à presente Carta entrarão em vigor para todos os membros das Nações Unidas quando tenham sido adotadas pelo voto de ~~duas terças partes~~ **três quartas partes** dos membros da Assembléia Geral e ratificadas, em conformidade com seus respectivos procedimentos constitucionais, por duas terças partes dos membros das Nações Unidas, ~~incluindo todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.~~

Artigo 109

1. Poder-se-á celebrar uma Conferência Geral dos Membros das Nações Unidas com o propósito de revisar esta Carta, na data e lugar que sejam determinados pelo voto de ~~duas terças partes~~ **três quartas partes** dos membros da Assembléia Geral, ~~e pelo voto de quaisquer nove membros do Conselho de Segurança.~~ Cada membro das Nações Unidas terá um voto na Conferência.
2. Toda modificação desta Carta recomendada pelo voto de ~~duas terças partes~~ **três quartas partes** da Conferência entrará em vigor ao ser ratificada de acordo com seus respectivos procedimentos constitucionais, por duas terças partes dos membros das Nações Unidas, ~~incluindo todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.~~
3. Se tal Conferência não for realizada antes da décima reunião anual da Assembléia Geral depois de entrar em vigor esta Carta, a proposição de convocar a Conferência será posta na agenda de tal reunião da Assembléia Geral, e a Conferência será celebrada se assim o decidir a maioria dos membros da Assembléia Geral. ~~e sete membros quaisquer do Conselho de Segurança.~~

6. Algumas recomendações em torno da reforma do Conselho de Segurança

Em termos orçamentários, a Assembléia Geral da ONU deverá trabalhar em estreita conexão com os membros permanentes do Conselho de Segurança, particularmente com China e Rússia, a fim de que elevem paulatinamente suas contribuições financeiras em favor da instituição. Do mesmo modo, deverá aplicar-se a normatividade imperante em relação à suspensão dos direitos de seus membros se não pagarem em dia suas cotas. Esta disposição será particularmente importante em relação aos Estados Unidos, que, como se observa no Quadro 2, reluta em cumprir em dia suas obrigações financeiras. Certamente se aproximam tempos difíceis para a ONU, a julgar pela designação, por parte do presidente George W. Bush, do ultraconservador John Bolton, defensor do militarismo, da guerra contra o Iraque, e de usar a força contra os países que são considerados como países que buscam adquirir ou desenvolver armas de destruição em massa (SANTINI, 21 de março de 2005:51-53).³⁴ Contudo, os Estados Unidos precisam do apoio da ONU – afinal, antes da guerra contra o Iraque, procuraram a bênção das Nações Unidas.³⁵

Em seguida, figura a democratização do Conselho de Segurança da ONU. Tendo em vista os impedimentos estruturais que estabelece o artigo 108 da Carta, por agora se poderia trabalhar no terreno dos procedimentos. Novas práticas neste âmbito poderiam aplinar o caminho para o desenvolvimento de reformas mais substantivas, dado que os procedimentos não são um tema menor.

35. No momento de elaborar a presente reflexão, John Bolton ainda não fora ratificado pelo Congresso americano.

36. A reeleição de Kofi Annan para secretário geral da instituição também deixa aberta a possibilidade de que ele assuma uma atitude mais contestatória em relação aos Estados Unidos, uma vez que, em princípio, não poderá se reeleger para outro período e, portanto, não está obrigado a ser tão condescendente com Washington, como o foi no primeiro quinquênio de sua administração.

A distribuição geográfica atual dos membros não permanentes favorece os países europeus. Basta mencionar que cinco países devem ser africanos e asiáticos, dois de Europa Ocidental (grupo em que se costuma incluir a Austrália e o Canadá), um da Europa Oriental e dois de América Latina. Considerando os membros permanentes, em que predominam os países europeus, existe uma sobre-representação do chamado “velho continente” embora não exista correspondência entre o número de assentos que ocupam e suas dimensões demográficas. A boa notícia é que, até antes de 1963, o número de membros não permanentes era de seis e, na esteira dos processos de descolonização e das pressões procedentes dos cada vez mais numerosos membros pobres de recente adesão à ONU, se decidiu que o número aumentasse para dez. Porém, a distribuição geográfica dos membros não permanentes não requer uma modificação da Carta da ONU, já que se trata de uma atribuição da Assembléia Geral. Portanto, pode modificar-se essa distribuição a fim de assegurar que haja uma maior correspondência demográfica com o espírito geográfico das normas da ONU.

Quanto à maneira de procedimento, pode evitar-se também que somente as grandes potências regionais estejam presentes no Conselho de Segurança como membros não permanentes. Basta mencionar que, nos primeiros vinte anos de vida da ONU, o Brasil “representou” a América Latina e o Caribe no Conselho de Segurança, pelo menos por dez anos, tirando essa oportunidade de outras nações. Essa situação se apresentou novamente com o lobby efetuado pelo México para incorporar-se ao Conselho de Segurança, em substituição da Jamaica, para o período 2002-2003: a República Dominicana, que também ambicionava esse lugar, apelou para sua condição de país pequeno, freqüentemente marginalizado nos organismos internacionais e no Sistema de Nações Unidas, em particular. Esse problema poderia ser solucionado com o estabelecimento de novos procedimentos combinados com uma possível reatribuição de assentos em favor dos países latino-americanos e caribenhos, por exemplo, e possibilitando que as potências regio-

nais, uma vez que tenham terminado um período, não possam ser reeleitas por outros três ou quatro períodos de maneira subsequente para dar oportunidade de participação aos países pequenos.

O direito de veto, previsto no artigo 27 parágrafo 3 da Carta da ONU, é, sem dúvida, um dos atributos mais impugnados no que tange ao Conselho de Segurança. Porém, sua erradicação é im-procedente, conforme o artigo 108 da mesma Carta. Portanto, uma opção seria o estabelecimento de uma espécie de *acordo entre cavalheiros* entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, a fim de que concordem com uma *moratória* no uso do veto. Inclusive, se poderia iniciar um processo de seleção daquelas circunstâncias em que seria aceitável o veto. Por exemplo, na Guerra Fria, o veto foi empregado indiscriminadamente para bloquear o ingresso de novos membros. Na atualidade, esse tipo de prática poderia ser erradicada e o veto teria de estar diretamente vinculado à manutenção da paz e da segurança internacionais. Uma vez acordado isso, se poderia concordar em seu “não uso” a fim de que, no decorrer do tempo, a prática ficasse desterrada e se pudesse proceder, em nível institucional, à modificação da Carta.

No interesse de conseguir que o Conselho de Segurança seja uma instituição democrática, é necessário que todos os encontros realizados por seus membros contem com registros por escrito, inclusive as negociações que ocorrem no “quarto ao lado”. Adicionalmente, o presidente do Conselho de Segurança deverá ser consultado e estar mais envolvido em todas as discussões que aconteçam nesse órgão. Será preciso ponderar a pertinência da rotação mensal da presidência, especialmente considerando que até agora, em muitos casos, isso implicou deixar esse cargo em mãos inexperientes, quando se deveria manter à frente do Conselho uma pessoa que tenha mostrado habilidade e capacidade de liderança. Isso, de novo, não requer modificação da Carta da ONU, mas um acordo sobre um mecanismo de procedimento.

Nas votações no interior do Conselho de Segurança, atividade que é breve e antes protocolar, seria preciso introduzir a prática de

que cada membro, permanente e não permanente, explique por escrito e de viva voz porque vota de determinada maneira. Essa prática deveria abranger as abstenções. Com isso, a comunidade internacional poderia contar com mais elementos de análise para ponderar a maneira em que se tomam as decisões no órgão político mais importante da ONU (transparência), ao mesmo tempo em que os membros do Conselho se veriam obrigados a fundamentar de maneira mais ampla a forma com que exercem sufrágio.

A fim de que possa cumprir cabalmente as tarefas de manutenção da paz e da segurança internacionais, o Conselho de Segurança deve desenvolver uma cooperação mais estreita com os países que se envolvem nas operações de manutenção da paz (*peacekeeping operations*). Essa aproximação aceleraria a coordenação cuja ausência se traduziu em demoras que se revelaram fatais diante da crescente complexidade dos conflitos no mundo. Essa aproximação entre o Conselho de Segurança e os Estados membros teria de lançar mão, evidentemente, daquelas nações que contam com uma maior experiência no envio de *peacekeepers*, fato que, por sua vez, contribuiria para democratizar o processo de deliberação e tomada de decisões nesse particular. Isso também facilitaria o tão anunciado *deslocamento rápido* que preconizava, por exemplo, o *Informe Brahimi* (UNITED NATIONS, agosto 2000), e que em situações de crise é considerado como crucial para evitar que os conflitos sofram uma escalada maior.

A aplicação de sanções econômicas e sanções amplas deve ser motivo de deliberações adicionais, especialmente envolvendo uma estreita colaboração entre o Conselho de Segurança e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), assim como com outras agências humanitárias do Sistema das Nações Unidas e organismos não governamentais especializados no estudo e na aplicação da normatividade internacional e interna em matéria de direitos humanos. Isso é necessário diante das evidências de que, por exemplo, as sanções amplas aplicadas por instruções do Conselho de Segurança contra o Iraque

mostram uma deterioração da qualidade de vida da sociedade civil. Um tema não menos importante é trabalhar contra as corrupções que a aplicação de sanções pode gerar, como ficou claro em 2004, com o escândalo que envolveu o próprio filho do secretário geral da ONU, em torno do programa *petróleo por alimentos* aplicado no Iraque. Do mesmo modo, a idéia de desenvolver sanções *inteligentes, dirigidas* ou parciais, merece maior escrutínio, dado que, por mais que se tente “focalizar” seus efeitos, é praticamente inevitável que ocorram conseqüências não previstas em pessoas inocentes (*collateral damage*).

7. Conclusões

É muito possível que a ONU e o Conselho de Segurança, em particular, baseiem crescentemente sua atividade cotidiana na cooperação com organismos regionais. Claro, no continente americano isso envolve um grande problema porque no sistema interamericano prevalece a hegemonia dos Estados Unidos e isso limita ainda mais as margens de manobra dos países da região. Para as nações latino-americanas e caribenhas, é muito mais desejável o multilateralismo da ONU porque, ao menos nessa instância, existe a possibilidade de promover *agendas de nicho (niche agendas)* com *países afins (like-minded countries)*. Como exemplo, temos a postura comum do G4, a qual contribuiu significativamente para aplainar o caminho para que esses quatro países se incorporem ao Conselho de Segurança, com tudo o que é questionável quanto à contribuição que isso dará em favor da paz e da segurança internacionais.

Seja qual for o destino das reformas da ONU, é importante valorizar a importância das Nações Unidas e do Conselho de Segurança. É freqüente em círculos políticos, acadêmicos e diplomáticos deplorar a atuação da ONU e do Conselho de Segurança, perdendo-se de vista que, embora este último seja o órgão político mais importante da instituição, as Nações Unidas não se reduzem a um único órgão. O Sistema das Nações Unidas é um conglomerado de

instituições muito complexas, a maioria das quais efetua seu trabalho de maneira apropriada. Daí decorre a relevância de não menosprezar a ONU nem de pôr à prova os limites de sua autoridade e poder (MALONE, 1999:406). Isso se aplica tanto para os Estados Unidos como para o resto da comunidade internacional.

Finalmente, vale a pena refletir sobre o seguinte. Boa parte do debate sobre a reforma da ONU e, em particular, acerca do Conselho de Segurança, se centra em aumentar o número de seus membros. Assim, parece que importa mais a quantidade que a qualidade. Na realidade, se julga difícil que a ampliação do Conselho de Segurança para novos membros limite o hegemonismo de Washington. Embora, como herança da Segunda Guerra Mundial, o Conselho de Segurança da ONU conte com cinco membros permanentes, as assimetrias entre eles são claras e o mesmo se pode dizer dos membros não permanentes. Assim, mesmo que Japão, Alemanha, Brasil e Índia se incorporem ao Conselho de Segurança como membros permanentes, com ou sem direito de veto, não se conseguirá contrabalançar o unilateralismo de Washington. Mas também há outra aresta do problema: a mera oposição e as críticas constantes ao comportamento internacional de EUA estimulam o unilateralismo americano e fortalecem os argumentos dos isolacionistas em Washington (WEISS, 2003:156). Assim, parece que uma das tarefas pendentes do Conselho de Segurança é a aplicação de uma estratégia de *vinculação construtiva* com os Estados Unidos, a fim de *moderar* seu exercício do poder, e talvez até disciplinar seus impulsos, uma vez que Washington talvez pudesse sobreviver sem a ONU, mas a ONU não seria viável sem a concorrência e a participação dos Estados Unidos, especialmente nas condições atuais.

Referências bibliográficas

- ALAGAPPA, Muthiah, INOGUCHI, Takashi (Eds.). *International Security Management and the United Nations*. Tóquio: United Nations University Press, 1999.
- BAERH, Peter R., GORDENKER, Leon. *The United Nations in the 1990s*. Nova York: St. Martin's Press, 1992.
- BENNETT, LeRoy. *International organizations: principles and issues*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995.
- BOARDMAN, Robert. *Post-Socialist World Orders. Russia, China and the UN System*. Nova York: St. Martin's Press, 1996.
- BOSSUYT, Marc. *The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights*. UN Security Council, 21 jun. 2000. Disponível em: <http://www.igc.org/globalpolicy/security/sanction/unreports/bossuyt.htm>
- BOSTON, John R. The Non-Summit on Security Council Reform. *Earth Times*, 13 set. 2000.
- BUZAN, Barry, WOEVER, Ole. *Regions and powers. The structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- CAHILL, Kevin M. (Ed.). *Framework for survival*. Health, human rights and humanitarian assistance in conflicts and disasters. Londres: Routledge / Center for International Health and Cooperation, 1999.
- CROCKER, Chester A., HAMPSON, Fen Osler, AALL, Pamela. *Managing global chaos*. Sources of and responses to international conflict. Washington D. C.: United States Institute of Peace, 1996.
- DORE, Ronald. *Japan, Internationalism and the UN*. Londres: Routledge Japanese Studies Series / Nissan Institute, 1997.
- GILL, George. *The League of Nations*. From 1929 to 1946. Nova York: Avery Publishing Group, 1996.
- GLOBAL POLICY FORUM. *G4 Nations Bid for Permanent Security Council Sit*, 22 set. 2004. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2004/0922permbids.htm>
- GLOSSARY of the meetings of the United Nations Security Council, http://www.gov.sg/mfa/unsc/unsc_glossary.html
- KAUSIKAN, Bilahari. Statement on Security Council Reform. In: 52nd SESSION OF THE GENERAL ASSEMBLY, 62nd Plenary Meeting, 4 dez. 1997. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/docs/singapor.htm>
- KEY DELEGATES Differ on Reforming UN Council. *Diplomatic World Bulletin*, jul.-ago. 1998.
- MALONE, David. The Security Council in the post Cold War Era. In: ALAGAPPA, Muthiah, INOGUCHI, Takashi (Eds.). *International Security Management and the United Nations*. Tóquio: United Nations University Press, 1999.
- MICHAELS, Jeremy. South Africa Ready for Security Council Seat. *Weekend Argus*. 25 set. 2004. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2004/0925saseat.htm>
- MILLER, Judith. U.N. Security Council, relegated to sidelines. *The New York Times*, 14 mar. 1999.
- MINGST, Karen A., KARNS, Margaret P. (Eds.). *The United Nations in the Post-Cold War Era*. Boulder: Westview Press, 2000.
- MONTEIRO, Antonio. General Comments on Council Transparency. In: 52nd SESSION OF THE GENERAL ASSEMBLY, 28 out. 1997. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/informal/monteiro.htm>
- NAÇÕES UNIDAS. *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. Nova York: Naciones Unidas, 1990.
- NATANLE, Emma. *The UN Security Council: prospects for Reform*. Londres: Royal Institute of International Affairs, 1995.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Washington: OEA, OEA/Ser.K/XXXVIII, 28 out. 2003.
- OSTROWER, Gary B. *The League of Nations from 1919 to 1929*. Nova York: Avery Publishing Group, 1996.
- PAUL, James A. *Security Council Reform: arguments about the future of the United Nations System*. fev. 1995. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/pubs/secref.htm>
- REID, Natalie. *Informal Consultations*. jan. 1999. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/informal/natalie.htm>
- ROBERTS, Adam, KINGSBURY, Benedict (Eds.). *United Nations and the future of world order*. Columbia University: South Carolina Press, 1994.

- ROSAS, María Cristina. *La economía política de la seguridad internacional: sanciones, zanahorias y garrotes*. México: UNAM / SELA, 2003.
- _____. La ONU: dejar pasar... *Unomásuno*, p. 28, 6 nov. 2000.
- _____. Una ONU para el XXI. Quiénes pagan y quiénes mandan. *Etcétera*, n. 258, p. 15-20, 8 jan. 1998.
- _____. Reformas al Consejo de Seguridad de la ONU. *Unomásuno*, p. 17, 31 ago. 1997.
- _____. Kofi Annan, el beneficio de la duda. ¿Puede la ONU prescindir de Estados Unidos? *Etcétera*, n. 206, p. 12-14, 9 jan. 1997.
- _____. 50 años de la ONU: ¿Qué debe cambiar? *Etcétera*, n. 143, p. 13-19, 26 out. 1996.
- RUSSETT, Bruce M., HURD, Ian. *The once and future Security Council*. Londres: Macmillan, 1997.
- RYAN, Stephen. *The United Nations and International Politics*. Londres: Macmillan, 2000.
- SANTINI, Horacio. Halcones de Bush a la ONU y el BM. *Milenio*, 21 mar. 2005.
- SCHNABEL, Albrecht, THAKUR, Ramesh (Eds.). *Kosovo and the challenge of humanitarian intervention*. Tóquio: United Nations University Press, 2000.
- SCHLICHMANN, Klaus. A draft on Security Council Reform. *Peace & Change*, v. 24 Issue 4, p. 505-536, out. 1999.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Tratado general de la organización internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1980.
- SOHN, Louis B. Important improvements in the functioning of the principal organs of the United Nations that can be made without charter revision. *American Journal of International Law*, out. 1997.
- STAHL, Julie. Israel concerned Security Council Reform could 'Water Down' US veto. *Cybercast News Service*, 21 set. 2004. Disponible em: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2004/0921waterdown.htm>
- TAKASU, Yukio. Challenges for the United Nations: a Japanese view. *Japan Review of International Affairs*, v. 15, n. 1, primavera 2001.
- TAYLOR, Paul, GROOM, A. J. R. (Eds.). *The United Nations at the millennium*. The principal organs. Londres: Continuum, 2000.
- THAKUR, Ramesh, NEWMAN, Edward (Eds.). *New millennium, new perspectives*. The United Nations, security and governance. Tóquio: United Nations University Press, 2000.
- UNITED NATIONS. *A more secured world: our shared responsibility*. Nova York: United Nations, 2004.
- _____. *Aclarando las cosas*. Algunos datos sobre las Naciones Unidas. Ginebra: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, abr. 1997.
- _____. Report of the panel on United Nations peace operations. *The Brahimi Report*. ago. 2000. Disponible em: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/recommend.htm
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Nova York: United Nations, 21 mar. 2005, A/59/2005.
- WEISS, Thomas G. The illusion of UN Security Council Reform. *The Washington Quarterly*, out. 2003.
- WEISS, Thomas G., FORSYTHE, David P., COATE, Roger A. *The United Nations and changing world politics*. Oxford: Westview Press, 4th, 2004.

Resumo

Este artigo faz uma análise sobre a composição, as funções, os procedimentos, os atributos e a efetividade (inclusive as fortalezas e as debilidades) do Conselho de Segurança da ONU. Além disso, é feita uma revisão da posição que o México tem sobre a reforma deste órgão. Ao final, apresentam-se as conclusões gerais, acompanhadas de recomendações. Cabe destacar que as recomendações são pragmáticas, uma vez que se considera que existe um grande idealismo por parte dos diversos setores acadêmicos, os políticos, os intelectuais, e os meios de comunicação, em torno do modo como deveria ser reformada a ONU.

A tarefa do Grupo dos 16 e as Nações Unidas

JOÃO CLEMENTE BAENA SOARES

1. Antecedentes e motivação

26 de junho de 1945, São Francisco. Cinquenta Estados assinam a Carta das Nações Unidas. Criam novo organismo internacional com a esperança de que, naquele momento sim, fosse verdade que “as espadas se transformem em arados”. A comunidade internacional tinha tentado uma vez, após a Primeira Guerra Mundial, e malogrado. A Sociedade das Nações vira o Japão invadir a Mandchúria, a Itália tomar a Etiópia e os exércitos nazistas se lançarem nas primeiras conquistas.

2005, Nova York. Cento e noventa e um Estados membros têm diante de si a tarefa de atualizar e revigorar as Nações Unidas. Não podem falhar.

No decorrer de sessenta anos, o mundo transformou-se, as condições da vida internacional sofreram violentas alterações. O tempo se acelerou, o espaço encolheu. E tudo isso em dimensão insuspeitada pelos fundadores em 1945. Novas formas de violência se instalaram, as guerras não acabaram, as espadas se multiplicaram em mãos antes desconhecidas.

Devido à ação da ONU, encerrou-se o capítulo do colonialismo, dezenas de novos Estados soberanos compareceram ao diálogo inter-

nacional. As preocupações com os direitos humanos, o desenvolvimento dos povos, o progresso social, a cooperação em matéria de saúde, comunicação, trabalho, educação, cultura, comércio vieram a compor a agenda da humanidade, na história deste novo tempo.

É diante deste quadro de desafios que o uso da força por decisão unilateral de um Estado ou de um grupo de Estados torna-se anacronismo trágico, ameaça o sistema internacional e agride os compromissos assumidos por todos na Carta das Nações Unidas. Com motivo e a pretexto da defesa contra atos terroristas e da promoção da segurança dos cidadãos e dos Estados percorre-se itinerário de risco que pode conduzir à anulação dos direitos do cidadão e ao beco sem saída do totalitarismo.

Não é de agora a preocupação com o fortalecimento das Nações Unidas. Mas é de hoje a urgência em enfrentar, de forma coletiva e solidária, as ameaças e os desafios do mundo contemporâneo e os do futuro imediato. A tragédia de 11 de setembro não constitui a única motivação deste novo esforço, porque o terrorismo já vem de antes. Mas por certo o tornou inadiável, premente.

Em tempos recentes, o vocabulário dos comentaristas, políticos e diplomatas incorporou, como lugar comum, a expressão usada pelo secretário geral Kofi Annan: as Nações Unidas encontram-se em uma encruzilhada. É fato. Não basta, porém, reconhecê-lo, admiti-lo. É preciso ir mais longe e traçar novo caminho além da encruzilhada.

2. O Painel e seu mandato

Conhecedor dessa situação, sensível às suas conseqüências e atento às responsabilidades de seu cargo, o secretário geral convocou um grupo de 16 pessoas (lista em anexo) com experiência e conhecimento das Nações Unidas, e de organismos regionais, além de sólido histórico de participação na formação ou execução da política exterior dos países de sua nacionalidade, para prepararem um relatório sobre ameaças, desafios e mudanças. E com que

objetivo? Claramente para o fortalecimento das Nações Unidas, para a recuperação do multilateralismo, para a resposta coletiva às questões da paz e da segurança internacionais.

O grupo dos 16 deveria, como definido em seu mandato: examinar as ameaças globais, analisar os desafios futuros à paz e à segurança internacionais, identificar a contribuição que a ação coletiva pode trazer no enfrentamento desses desafios e propor as mudanças necessárias com o reexame dos principais órgãos das Nações Unidas. Há coerência. Do estudo das ameaças, passa-se à consideração dos conseqüentes desafios e à formulação de propostas de mudanças. São os três elementos definidores da tarefa. Estão inscritos no título do Painel de Alto Nível.

Como deliberou o Painel? Ao longo do ano passado, realizou sessões plenárias a cada dois meses. Procurou ouvir as sociedades nacionais, pela voz de representantes de seus diferentes setores, em consultas regionais, mesas redondas, seminários, *workshops*, nos intervalos dos encontros regulares. Os governos dos países membros contribuíram com documentos de posição. Igualmente, muitas ONGs levaram seus comentários ao Painel. Por decisão do secretário geral, uma equipe de acadêmicos, pesquisadores e especialistas nos temas tratados deu apoio e preparou os textos considerados. As decisões foram tomadas por consenso, processo decisório propenso a diluir diferenças e a dar mais aceitabilidade à vontade assim expressa.

No dia 2 de dezembro de 2004, Kofi Annan recebeu das mãos do presidente do Painel, o documento *Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum* e o distribuiu com carta introdutória, aos Estados membros. Viu no relatório “grande alcance e profundidade”, “oportunidade única de renovar as Nações Unidas”.

São 129 páginas e 101 recomendações, submetidas ao exame dos governos. Espera-se que na Assembléia Geral, em setembro deste ano, e na reunião de Cúpula dos chefes de Estado e de governo, acordem-se decisões importantes como as que se referem às emendas da Carta. Outras, de caráter administrativo, podem ser implementadas no âmbito da autoridade do secretário geral.

Dois outros relatórios formam o conjunto submetido aos Estados membros: o que trata de investimento e desenvolvimento (relatório Sachs), e o das relações com a sociedade civil (relatório Cardoso). Informam o documento que o secretário geral apresenta, na tarefa de *aggiornamento* da organização.

Os debates de 1945 que levaram à Carta e os de agora, com a intenção de reformá-la, foram definidos como “momentos fundacionais” por muitos comentaristas.

Alguns erros de percepção acompanharam a instalação do Painel de Alto Nível: era uma reunião sobre terrorismo, era a tarefa de sugerir apenas mudanças institucionais. Foi isso e muito mais. O grupo inovou, também consolidou idéias antigas.

3. O relatório e suas propostas

O primeiro ponto, definir as ameaças. O mundo deste o início do século XXI difere muito daquele que viu nascer a ONU, uma obriedade. Mas nestas novas circunstâncias, o que aparece com mais ênfase? As novas ameaças não conhecem limites territoriais, são transfronteiriças. Não podem ser enfrentadas por um só Estado, mesmo que disponha ele do maior poder. O desafio verdadeiro, na linha do humanismo e do respeito internacional, está em aceitar a responsabilidade comum. O título do relatório já o diz. Em decorrência dessa nova visão, há modificações institucionais a fazer. O texto é coerente.

O relatório menciona o conceito de segurança humana, e nele identifica o desenvolvimento, a liberdade e a segurança como componentes de um todo indivisível.

Altera a visão segmentada e a consideração isolada de fenômenos definidores da situação internacional. Assim, a pobreza é também questão de segurança, além de problema de desenvolvimento. A epidemia da SIDA (HIV/AIDS) incide sobre a África com mais vigor do que em outras regiões, mas ameaça a segurança de todos. As guerras civis, a violência contra as populações nacio-

nais não constituem apenas tragédias internas de alguns países, mas configuram questões que têm a ver com a segurança internacional, e, portanto, com toda a comunidade internacional. Há novas ameaças, além das tradicionais. O seu reconhecimento mostra importante avanço conceitual e político.

Quais são as ameaças identificadas pelo Painel? Distribuem-se por seis categorias:

- as de caráter econômico e social, pobreza, doenças infecciosas e degradação ambiental;
- conflitos entre Estados;
- conflitos internos, guerra civil, genocídio e outras atrocidades de larga escala;
- armas de destruição em massa;
- terrorismo;
- crime organizado transnacional.

Não por acaso a pobreza encabeça a relação das ameaças. O atraso impede a construção de um sistema de segurança em que a prevenção jogue papel central.

O Painel pede que os Estados membros renovem seus compromissos com a erradicação da pobreza e com o desenvolvimento sustentável. Reitera a necessidade de maiores recursos e ação. Apela para que os países industrializados estabeleçam calendário para atingir o objetivo de 0,7% de seu PIB nos seus programas de ajuda externa.

Comércio e dívida externa são também objetos de análise e de propostas: conclusão na OMC das rodadas de desenvolvimento Doha até 2006, alívio da dívida dos países pobres altamente endividados, com reescalamento mais longo e melhor acesso aos mercados globais.

Em matéria de saúde, o Painel recorda que 10 bilhões de dólares anuais são necessários para combater a SIDA (HIV/AIDS). Convida o Conselho de Segurança a convocar uma segunda sessão especial para tratar dessa enfermidade como ameaça à paz e à

segurança de todos. E assinala a oportunidade de que seja promovida uma iniciativa global para reconstruir os sistemas de saúde pública do mundo em desenvolvimento.

Quanto ao meio ambiente, exorta os Estados membros a que negociem estratégia de longo prazo para reduzir o aquecimento global além do período coberto pelo Protocolo de Quioto, 2012, e que considerem o hiato entre as promessas do Protocolo e seu cumprimento. Os Estados membros deveriam apoiar o desenvolvimento de fontes renováveis de energia e reduzir, até anulá-los, os subsídios para combustíveis fósseis.

Os conflitos bélicos entre Estados diminuiriam sensivelmente. Não desapareceram de todo. As controvérsias regionais existentes podem agravar-se. As Nações Unidas dispõem de importantes instrumentos de prevenção: a mediação, o uso apropriado de sanções votadas pelo Conselho de Segurança, o emprego de forças de paz. Trata-se de evitar que divergências se transformem em disputas e estas em enfrentamentos armados.

Os conflitos intra-Estados mereceram demorada consideração pelo Painel. Guerra civil, genocídio, violência indiscriminada configuram desafios a enfrentar e aos quais a comunidade internacional não pode ficar indiferente.

Todos os esforços devem ser feitos para prevenir tais situações. Se falharem, e se for urgente que se detenha qualquer episódio de genocídio e de “limpeza étnica”, de massacres ou retomada de guerra civil, não se pode descartar o emprego multilateral da força, dentro das normas das Nações Unidas.

As recomendações: uso pelo Conselho de Segurança de sua faculdade de encaminhar ao Tribunal Penal Internacional casos de alegados crimes de guerra e crimes contra a humanidade, conforme disposto no Estatuto de Roma; estabelecimento de mecanismo de defesa dos direitos das minorias e proteção de governos democraticamente eleitos, aproveitando a experiência dos organismos regionais, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização para a Segurança e a Cooperação da Europa (OSCE); negociação de

acordos vinculantes sobre marcação, rastreamento, comércio e transferência de armas leves.

As armas de destruição em massa – nucleares, biológicas, químicas, radiológicas – requerem medidas de prevenção que o Painel definiu.

Para diminuir a demanda é imperativo que os Estados nuclearmente armados honrem os compromissos assumidos no artigo VI do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (cessação da corrida armamentista nuclear, desarmamento e conclusão de tratado de desarmamento geral e completo), reafirmem a obrigação de não usar armas nucleares contra Estados que não as possuem, reduzam o risco de guerra nuclear acidental. O Conselho de Segurança – considera-se aconselhável – poderia comprometer-se com a ação coletiva em resposta a um ataque nuclear ou ameaça de tal ataque contra um Estado não nuclearmente armado. A exemplo do que já existe na América Latina e Caribe, África, Sul do Pacífico e Sudeste Asiático, os esforços de paz no Oriente Médio e no Sul da Ásia deveriam conduzir à criação de zonas livres de armas nucleares.

Para reduzir a oferta, o Protocolo Adicional Modelo ao TNP, com normas de inspeção mais severas, seria reconhecido pela junta de governadores da Agência Internacional de Energia Nuclear (AIEA) como padrão para as salvaguardas. O Conselho de Segurança estaria preparado para agir em casos de séria preocupação quanto ao não cumprimento de padrões de não-proliferação ou de salvaguardas. A denúncia do TNP por um Estado membro, e sua conseqüente desvinculação das obrigações assumidas, levaria à imediata verificação do cumprimento, até aquele momento, dos compromissos, se necessário com mandato do Conselho de Segurança.

Todos os Estados seriam encorajados a aderir voluntariamente à Iniciativa de Segurança de Proliferação, com o propósito de combater o tráfico ilícito e clandestino de componentes de programas nucleares.

Duas recomendações motivaram meu afastamento do consenso: a) iniciar sem demora negociações para que a AIEA possa atuar

como fiadora do suprimento de material físsil para usuários civis, o que a habilitaria a, por intermédio de fornecedores que autorizasse, atender à demanda; b) enquanto se negocia esse ajuste, os Estados deveriam, sem renúncia a seus direitos dentro do TNP, instituir uma moratória voluntária, de duração limitada (falou-se em dez, quinze anos) na construção de qualquer instalação adicional de enriquecimento ou reprocessamento e, em troca, receberiam a garantia de suprimento de material físsil pelos fornecedores atuais, a preços do mercado.

Em carta ao secretário geral, Kofi Annan, e ao diretor geral da AIEA, Mohammed El-Baradei (anexo 2), expus as razões que me impediam de aceitar tais recomendações.

Dissocie-me do consenso nesse ponto, por considerar a primeira, inviável. Como poderia a AIEA ser fiadora do cumprimento de contratos comerciais de uma empresa com um governo? A segunda, por afetar, na prática, o direito aos usos pacíficos da tecnologia nuclear, o progresso científico e tecnológico e por indiretamente beneficiar interesses comerciais de algumas (quatro ou cinco) empresas que fornecem material físsil no mundo, todas elas, como de era de se esperar, de países industrializados.

Quanto às armas químicas, o Painel considerou a oportunidade, que chamou de histórica, de eliminar todos os estoques, com compromisso dos Estados de acelerar a destruição programada no calendário da Organização para Proibição de Armas Químicas (OPAQ), que prevê a data limite de 2012. Até agora, das 70.000 toneladas de agentes declaradas, só foi verificada a destruição de 9.600.

Os Estados membros na convenção sobre armas biológicas deveriam negociar um pacto de biossegurança para classificar agentes biológicos perigosos e definir padrões internacionais obrigatórios para a exportação desses agentes. Deveriam também negociar um protocolo de verificação, com a participação ativa da indústria de biotecnologia.

Nada específico quanto às armas radiológicas, apenas registro da possibilidade de sua existência. Não constituiriam armas de des-

truição em massa, mas de perturbação da organização social cujos efeitos seriam reduzidos com a devida preparação da população na eventualidade de evacuação de áreas afetadas e sua descontaminação.

Muitos viram no terrorismo a matéria única das deliberações do Painel. Diziam alguns que era o Painel do terrorismo. Não aconteceu assim, embora os atos terroristas recentes e suas conseqüências tenham contribuído para a própria convocação do Grupo dos 16.

O terrorismo agride os valores que orientam e fundamentam as Nações Unidas: o respeito pelos direitos humanos, o Estado de Direito; a proteção de civis, a tolerância entre os povos; a solução pacífica das controvérsias. Indica o relatório que o terrorismo floresce em ambientes de desespero, humilhação, pobreza, opressão política, extermínio, abuso dos direitos humanos, conflitos regionais, ocupação estrangeira e beneficia-se da debilidade do Estado em manter a ordem e proteger seus cidadãos.

O Painel não omitiu referência ao terrorismo de Estado. O uso da força contra civis está condenado nas Convenções de Genebra e outros textos. Em escala suficientemente grave, constitui crime de guerra ou crime contra a humanidade.

Apresenta o Painel o seguinte texto para descrever o terrorismo:

“qualquer ação, além das especificadas nas convenções existentes sobre aspectos de terrorismo, nas Convenções de Genebra e na resolução 1566 (2004) do Conselho de Segurança, cujo propósito seja causar a morte ou ferimentos sérios a civis ou não-combatentes, quando o objetivo de tal ação, pela natureza e pelo contexto, seja intimidar a população ou compelir um governo ou organização internacional a atuar ou abster-se de atuar de uma determinada maneira”.

O Painel pede uma estratégia abrangente de combate ao terrorismo da parte das Nações Unidas que leve em consideração estes elementos:

- reversão das causas que facilitam o terrorismo, com a promoção dos direitos sociais e políticos, o Estado de Direito, as reformas democráticas, a solução de problemas políticos graves como a ocupação estrangeira, o combate ao crime organizado, a redução da pobreza e do desemprego e a prevenção do colapso de Estados;
- contenção do extremismo e da intolerância por meio da educação e o debate público;
- criação de melhores instrumentos para a cooperação global, dentro de marco jurídico que respeite as liberdades civis e os direitos humanos, e inclua troca de informações e controles financeiros;
- aperfeiçoamento da capacidade dos Estados de prevenir o recrutamento de terroristas e suas operações;
- controle de materiais perigosos.

O Painel insta os Estados, que ainda não o fizeram, a assinar e ratificar as doze convenções internacionais contra o terrorismo e aderir às oito Recomendações Especiais sobre Financiamento do Terrorismo e lavagem de dinheiro.

O terrorismo não é fenômeno novo na história, mas assumiu inéditas formas e métodos em nossos dias. Não existe luta antiterrorista eficaz com a atuação de um só Estado. É responsabilidade coletiva.

O grupo insiste, no documento, em que as ameaças são interligadas. E vê no crime organizado transnacional e no terrorismo um exemplo claro. Pede a assinatura e ratificação das Convenções e Protocolos das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, seus três Protocolos, e a convenção contra a corrupção. Pede também uma convenção abrangente contra a lavagem de dinheiro que limite o segredo bancário e o uso de paraísos fiscais.

O emprego da força constitui o ponto a ressaltar. As medidas alinhadas anteriormente tiveram a ver com a prevenção pacífica. Todos concordamos em que merecem consideração e emprego prioritário. E se falham, se não conseguem reverter uma situação de comprovada ameaça? O próximo passo são as medi-

das coercitivas. O emprego legal da força, previsto na Carta, pode tornar-se necessário.

Proíbe a Carta, em seu artigo 2, parágrafo 4, o uso ou ameaça do uso da força por parte de um Estado membro contra outro Estado membro. Há duas exceções: o artigo 51, em casos de legítima defesa, individual ou coletiva, e o Capítulo VII, com autorização do Conselho de Segurança em resposta a “qualquer ameaça à paz, ruptura de paz ou ato de agressão”.

O Painel não propõe alteração ao artigo 51, nem para ampliar seu alcance, na hipótese de legítima defesa preventiva diante de ameaças não-iminentes, nem para restringi-lo, para aplicação somente contra algumas ameaças efetivas. Recorde que mesmo a reação de legítima defesa dentro do disposto no artigo 51 deve ser levada ao imediato conhecimento do Conselho de Segurança.

O relatório reconhece que as tragédias humanitárias ocorridas em diversas regiões do mundo, em ocasiões recentes, genocídios, violação em larga escala do direito internacional humanitário, provocaram forte reação da comunidade internacional e levaram à aceitação de novos conceitos. Não se trata do “direito de ingerência”, mas da “responsabilidade de proteger”, que incumbe ao Conselho de Segurança nos casos em que os governos afetados se mostrarem impotentes.

O emprego da força pelo Conselho de Segurança sujeita-se à observância de cinco critérios fundamentais que determinam sua legitimidade:

- gravidade da ameaça: suficientemente clara e séria para justificar o emprego da força militar;
- propósito apropriado: a motivação primária de prevenir ou fazer cessar a ameaça;
- última instância: esgotadas outras opções não-militares;
- proporcionalidade dos meios: escala, duração e intensidade mínimas para a força militar enfrentar a ameaça;
- avaliação das conseqüências: não sendo piores do que as decorrentes da inação.

O relatório traz avanços, por disciplinar, com discernimento, uma das questões mais sensíveis da ação do Conselho, o emprego da força.

As questões de operações de manutenção da paz, da reconstrução, de proteção de civis, receberam extensa consideração do Painel. A meu ver, as conclusões podem sintetizar-se em pedir mais apoio político por parte dos Estados, maior disponibilidade de contingentes militares, maiores contribuições para os fundos existentes. Não constituem sugestões muito originais.

Os temas da quarta parte do relatório – a que trata das mudanças institucionais – atraíram a atenção e o interesse da opinião pública. É a que criou maior expectativa. Como se propõe o Painel redesenhar as Nações Unidas – se é que pretende fazê-lo – como consolidar as muitas idéias em debate, como harmonizar princípios e realidade do poder?

O Painel analisou carências, debilidades, falhas, e registrou também virtudes, acertos, conquistas. E concluiu:

Quanto à Assembléia Geral, aproveitar a oportunidade da Cúpula do Milênio para formar consenso em torno de uma visão mais ampla e eficaz da segurança coletiva; simplificar a agenda, aliviando sua carga temática, de forma a que reflita os principais desafios contemporâneos; evitar os projetos de resolução repetitivos, obscuros ou inaplicáveis; criar um melhor mecanismo para diálogo com as organizações da sociedade civil.

Quanto ao Conselho de Segurança, o Painel aprovou a ampliação do número de seus membros. Se lhe são atribuídas novas responsabilidades, deve ele ser mais representativo e revestir-se de maior legitimidade. Alguns critérios para a reforma: envolver no processo decisório os países de maior contribuição financeira, militar e diplomática na realização dos objetivos e mandatos das Nações Unidas; assegurar maior participação dos países em desenvolvimento; não prejudicar a efetividade do órgão.

Como não houve concordância quanto à ampliação de lugares no Conselho, o relatório registra dois modelos: o modelo A prevê a

criação de 6 novos membros permanentes, sem o privilégio de veto, 3 novos membros não-permanentes com mandato de dois anos. O modelo B não prevê novos membros permanentes, mas estabelece nova categoria com mandatos de quatro anos renováveis (8 lugares) e um novo membro com mandato de dois anos, não renovável. Ambos os modelos ampliaram o número de membros de 15 para 24. Apoiei o modelo A, com novos membros permanentes.

Ainda nessa matéria, surgiu, originária dos assessores acadêmicos, a idéia, que me parece esdrúxula, de modificar a composição dos grupos regionais para efeito das eleições para o Conselho. Assim, no nosso caso, seria criado o grupo regional “Américas” que incluiria o Canadá e os Estados Unidos no atual grupo latino-americano e do Caribe. Opus-me a essa proposta, na companhia de Enrique Iglesias, o outro membro latino-americano. Nossa posição está consignada no relatório.

O Painel, na impossibilidade política de pedir a extinção do veto, insistiu em que seja ele, pelo menos, limitado a matérias de interesse vital, e não utilizado com a prodigalidade atual. Sugeriu-se um sistema de “veto indicativo”, pelo qual os membros do Conselho dariam sinal público de sua posição. Pede o relatório medidas para o aperfeiçoamento da transparência a serem incorporadas nas regras de procedimento, e a revisão da composição do Conselho em 2020.

Quanto ao ECOSOC: a relevância desse importante órgão previsto na Carta, com excelente inventário de debates e resoluções, deveria inspirar a sua recuperação, e orientar a sua contribuição para a segurança coletiva. O ECOSOC pode prover liderança normativa e capacidade analítica nos temas econômicos e sociais. Cabe-lhe ser um fórum para o acompanhamento, aberto e transparente, da realização das metas de desenvolvimento pelos Estados. Ao afastar o foco em assuntos administrativos e de coordenação de programas, sua agenda se concentraria nos temas mais importantes da Declaração do Milênio.

Uma idéia original aponta para a criação de Comissão sobre aspectos sociais e econômicos das ameaças à segurança, fortalecendo

a cooperação com o Conselho de Segurança. Ao ECOSOC oferece-se a possibilidade de ser um “fórum de cooperação para o desenvolvimento”, com encontros de alto nível entre os representantes das principais agências ligadas à questão.

O relatório sugere o estabelecimento de um outro foro, este negociador, para tratar dos desafios da pobreza, da saúde e do meio-ambiente, e encontrar soluções integradas em áreas como ajuda externa, tecnologia, comércio. O atual “grupo dos 20” financeiro, que reúne os ministros da Fazenda e presidentes de Bancos Centrais dos grandes países desenvolvidos e em desenvolvimento, e de que participa o Brasil, teria o caráter de diálogo político, para o qual seriam convidados o FMI, o Banco Mundial, a OMC, a União Européia, o presidente do ECOSOC e o secretário geral das Nações Unidas.

Considerando a avaliação desfavorável que tem merecido a Comissão de Direitos Humanos, atualmente órgão subsidiário do ECOSOC, e a necessidade de fortalecer o sistema no cumprimento de seu mandato e função, o relatório formula algumas medidas para sua reforma:

- universalização da Comissão;
- designação de personalidades com experiências na área, como chefes das delegações nacionais;
- estabelecimento de um Conselho Consultivo de 15 membros – especialistas independentes – para apoiar o trabalho da Comissão.

O Alto Comissário de Direitos Humanos deveria preparar relatórios anuais a respeito da situação de direitos humanos em cada um dos países, para exame pela Comissão, e informar o Conselho de Segurança sobre o cumprimento dos dispositivos de suas resoluções relacionados com os direitos humanos.

Outra proposta inovadora refere-se à criação de uma Comissão de Construção da Paz, destinada a apoiar os países, na reconstrução

pós-conflito, e para evitar o colapso de um Estado. Seria estabelecida pelo Conselho de Segurança, em consulta com o ECOSOC.

Medidas complementares: fortalecimento da consulta e cooperação com os organismos regionais, em especial nas operações de manutenção da paz, com apoio material e financeiro a eventuais forças regionais de paz, devidamente autorizadas pelo Conselho de Segurança. Há propostas dirigidas para o aperfeiçoamento e melhor desempenho do Secretariado, que se colocam dentro da competência administrativa do secretário geral.

O Painel recomenda emendas à Carta, com a supressão de dispositivos obsoletos, que não mais se justificam: eliminação das referências a “Estados inimigos” no artigo 53 e no artigo 107. Todos os inimigos, países do Eixo e aderentes durante a Segunda Guerra Mundial, são atualmente membros da Organização. O Conselho de Tutela cumpriu sua tarefa, e com grande êxito, portanto, o Capítulo 13, que a ele se refere, deve ser suprimido. Da mesma forma, recomenda-se suprimir o artigo 47, o Comitê do Estado-Maior, por ser ultrapassado no mundo contemporâneo.

4. Avaliação e conclusão

Em um ano, prazo curto para tarefa dessa dimensão, o Painel conseguiu cumprir o que lhe foi solicitado. O secretário geral, por sua vez, remeteu aos Estados membros o relatório recebido. Cabe agora a estes a definição do que aproveitar. Nem os participantes do Painel, nem o secretário geral fazem as Nações Unidas. É sabido que a relevância, a eficácia, a força de um organismo internacional dependem da vontade política dos Estados membros. No caso presente, o fator tempo se impõe. Não se pode perder esta ocasião de fortalecer o multilateralismo. Chegamos a um momento em que teriam efeitos insuportáveis a omissão, a inércia, a postergação de decisões. E em que há absoluta necessidade de mobilização da opinião pública, em favor das reformas.

Evitar que o patrimônio político das Nações Unidas se anule diante do poder, do emprego unilateral da força resume o pensamento orientador do relatório. O objetivo último, já reiterado nestas páginas, é o de resgatar a vontade e a ação coletiva. Seria desastroso se os governos perdessem de vista esse horizonte e aceitassem, por imediatismo ou fadiga, vestir a organização no figurino do Estado membro mais poderoso.

O relatório tem seus pecados, como previsível numa empresa de tal porte. A meu ver, sofre de excessivo sotaque anglo-saxônico. Foi tímido em não trazer claramente as instituições de Bretton Woods para o tema de segurança internacional, não equacionar suas responsabilidades e não apontar a contribuição que deveriam oferecer. Embora a pobreza e as doenças infecciosas se tenham incluído como matéria importante no relatório, as questões do desenvolvimento requereriam tratamento mais enfático – haverá quem critique. Existe desequilíbrio nas recomendações sobre os diferentes órgãos das Nações Unidas em favor do Conselho de Segurança. Compreensível talvez porque a tarefa é enfrentar os desafios à paz e à segurança internacionais. À Assembleia Geral, porém, que também tem responsabilidade nesse campo prevista na Carta, se deu menor cuidado.

Divergências de opinião, até mesmo polêmicas, no debate do relatório, não invalidam o esforço feito, pelo contrário, justificam-no. Se a terapêutica permite oferecer meios e formas distintas para escolha dos governos, o diagnóstico é um só: pode ser evitado o debilitamento das Nações Unidas. E para alcançar essa meta o relatório do Painel de Alto Nível traz excelente contribuição.

Resumo

O artigo descreve o relatório produzido pelo grupo de 16 pessoas, convocadas por Kofi Annan, todas elas com experiência e conhecimento das Nações Unidas e de organismos regionais, além de sólido histórico de participação na formação ou execução da política exterior dos países de sua nacionalidade. O objetivo do Painel do Alto Nível diz respeito à urgência de enfrentar, de forma coletiva e solidária, as ameaças e os desafios do mundo contemporâneo e os do futuro imediato.

ANEXO 1

PAINEL DE ALTO NÍVEL

Lista de Participantes

1. Amre Moussa (Egito), secretário geral da Liga de Estados Árabes;
2. Anand Panyarachun (Tailândia), ex-primeiro ministro, presidente do Painel;
3. Brent Scowcroft (Estados Unidos), ex-tenente-general da Força Aérea Americana e ex-consultor de Segurança Nacional;
4. David Hannay (Reino Unido), ex-representante permanente do Reino Unido nas Nações Unidas e enviado especial a Chipre;
5. Enrique Iglesias (Uruguai), presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento;
6. Gareth Evans (Austrália), presidente do Grupo Internacional de Crises e ex-ministro das Relações Exteriores;
7. Gro Harlem Brundtland (Noruega), ex-primeira ministra e ex-diretora geral da Organização Mundial da Saúde;
8. João Clemente Baena Soares (Brasil), ex-secretário geral das Relações Exteriores e ex-secretário geral da Organização dos Estados Americanos;
9. Mary Chinery-Hesse (Gana), vice-presidente da Comissão de Planejamento do Desenvolvimento Nacional de Gana e ex-diretora-geral adjunta da Organização Internacional do Trabalho;
10. Nafis Sadik (Paquistão), ex-diretora executiva do Fundo da População das Nações Unidas;
11. Qian Qichen (China), ex-vice-primeiro ministro e ministro das Relações Exteriores;
12. Robert Badinter (França), senador e ex-ministro da Justiça;
13. Sadako Ogata (Japão), ex-alta comissária das Nações Unidas para os Refugiados;
14. Salim Ahmed Salim (República Unida da Tanzânia), ex-secretário geral da Organização da Unidade Africana;
15. Satish Nambiar (Índia), ex-tenente geral do Exército e ex-comandante da UNPROFOR;
16. Yevgeny Primakov (Rússia), ex-primeiro ministro da Fundação Rússia.

ANEXO 2

Rio de Janeiro, 25 de novembro 2004.
A Sua Excelência o Senhor
Kofi Annan,
Secretário Geral das Nações Unidas,
Nova York

Caro Secretário Geral,

Desejo agradecer-lhe o privilégio de servir no Painel na companhia de meus estimados colegas, todos eles pessoas de grande distinção e experiência.

Abordei este exercício com um só objetivo: contribuir para tornar as Nações Unidas mais fortes e mais aptas para enfrentar os desafios do mundo de hoje e de amanhã. No decorrer de nossos debates, procurei apresentar idéias construtivas enquanto tratava de acomodar as contribuições de meus colegas, mesmo quando não correspondiam exatamente ao meu ponto de vista.

Infelizmente, há dois parágrafos, na minuta do relatório aprovada no dia 5 de novembro, sobre questões nucleares, às quais, não posso associar-me. Assim, sou forçado a afastar-me publicamente das recomendações contidas naqueles dois parágrafos. Não é sem pesar que tomo esta posição. Sinto-me no dever de explicar-lhe, aos Estados membros e ao público as razões pelas quais assim decidi.

Concordo com meus colegas ao reconhecer a tensão entre as armas nucleares e os usos pacíficos da energia nuclear como uma das mais prementes questões contemporâneas. Também concordo em que um vigoroso compromisso da comunidade internacional com a não-proliferação é essencial para avançar na direção da nossa meta comum de eliminar o perigo de uma guerra nuclear, e que o progresso do desarmamento nuclear é fundamental para fortalecer o regime de não-proliferação e a capacidade de reprimir a proliferação.

Ao mesmo tempo, a energia nuclear e outras aplicações da tecnologia nuclear tornaram-se indispensáveis para a humanidade. Cada vez são mais críticas, no contexto dos esforços universais para reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e as emissões de gases poluidores, como o nosso relatório salienta.

Os Estados nuclearmente desarmados que são partes no Tratado de Não-Proliferação Nuclear, já tendo renunciado ao poder militar (bem como aos seus custos e riscos) associado com as armas nucleares, não podem em sã consciência ser solicitados a também desistir do seu direito de desenvolver a tecnologia nuclear para fins pacíficos.

Isto inclui, se o desejarem e estando dentro de seus compromissos de não-proliferação, o direito de controlar o ciclo completo do combustível nuclear em seu próprio território, com sua própria tecnologia e com seus próprios recursos. Pode ser vital para a estratégia energética de países importadores líquidos de energia, fortemente dependentes de combustíveis fósseis, e, ao mesmo tempo, possuidores de grandes reservas de minério de urânio. Qualquer estadista que transferisse esse direito seria desacreditado aos olhos de sua e de futuras gerações.

A proposta contida no parágrafo 128 sobre um “arranjo” para habilitar a Agência a “agir como fiadora da oferta de material físsil para usos nucleares civis”, “por intermédio de provedores que ela autorize” e, “a preço de mercado”, é, a meu juízo, inviável.

Da mesma forma, o apelo no parágrafo 129 por uma moratória voluntária na construção de instalações de enriquecimento é, a meu juízo, equivocada. Um apelo por moratória incidiria, indiretamente, em questões de natureza comercial, para não mencionar em políticas e estratégias de países com impecáveis antecedentes de não proliferação.

Considero útil, em verdade indispensável, que esta séria diferença de opinião no Painel seja trazida a público.

Sinceramente,

João Clemente Baena Soares

A reforma do Conselho de Segurança da ONU: uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões

VALERIA MARINA VALLE

“A comunidade internacional não vai bater à nossa porta com um convite para ingressarmos como membros permanentes no Conselho de Segurança (...) Não há razão, como se fazia anteriormente, para postularmos nossa candidatura apenas quando a questão estiver “madura”. Aí será tarde, e se não procurarmos influenciar o debate, é sempre possível que se avance em um formato de reforma que não seja do nosso interesse.”

Chanceler brasileiro Celso Amorim, Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2004.¹

“O precário equilíbrio na zona não se consolida com o Brasil em forma permanente no Conselho de Segurança (...) Se Lula (da Silva) fosse o presidente (do Brasil) por 50 anos, poderia ser, mas como não podemos ter certeza disso, por que o Brasil vai representar a Argentina? Que mérito tem?”

Chanceler argentino Rafael Bielsa, setembro de 2004.²

-
1. Conferência no Centro Brasileiro de Relações Internacionais com sede no Rio de Janeiro. Citado em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2537.
 2. Declarações publicadas pelo diário *La Nación*, de Buenos Aires, citadas por: Rádio Cooperativa, Santiago de Chile, (1º de outubro de 2004).

A Organização das Nações Unidas (ONU) completa sessenta anos. Como já aconteceu em todos os aniversários importantes anteriores, este é um momento de reflexão sobre como foi a trajetória do organismo e como se deveriam realizar reformas para adequá-la aos tempos modernos, em particular na composição do Conselho de Segurança.

O Conselho de Segurança da ONU é seu principal órgão. Seu objetivo principal é detectar as ameaças, a ruptura da paz ou as agressões que ocorram no sistema internacional e sua função é tomar medidas (que podem implicar ou não o uso da força) para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Na atualidade, é composto por dois grupos de países: 1) cinco membros permanentes com direito a veto (Estados Unidos, China, França, Reino Unido e a Federação Russa),³ eleitos em 1945 por terem sido os vencedores da Segunda Guerra Mundial; e 2) dez membros não permanentes que são eleitos por períodos de dois anos sem possibilidade de reeleição imediata. A condição para a conformação deste grupo é que seus membros contribuam para a manutenção da paz e que sua composição obedeça a um critério de distribuição regional equitativa. Mediante a Resolução 1991 (XVIII) da Assembléia Geral, regulamentou-se sua distribuição da seguinte maneira: dois pertencem à América Latina e o Caribe, dois à Europa Ocidental e outros Estados, um à Europa Oriental, dois à Ásia e três à África (incluído o Grupo Árabe). A Tabela 1 apresenta a lista completa dos atuais quinze membros do Conselho e seus períodos de mandato.

3. Em 1945, a URSS era um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança; quando a URSS se desintegrou, a Federação Russa passou a ocupar seu posto.

Tabela 1. *Países-membros e Presidência do Conselho de Segurança em 2005.*

Mês	Presidência	Data em que termina o período de mandato
Janeiro	Argentina	31 de dezembro de 2006
Fevereiro	Benin	31 de dezembro de 2005
Março	Brasil	31 de dezembro de 2005
Abril	China	Membro Permanente
Maior	Dinamarca	31 de dezembro de 2006
Junho	França	Membro Permanente
Julho	Grécia	31 de dezembro de 2006
Agosto	Japão	31 de dezembro de 2006
Setembro	Filipinas	31 de dezembro de 2005
Outubro	Romênia	31 de dezembro de 2005
Novembro	Federação Russa	Membro Permanente
Dezembro	Reino Unido	Membro Permanente
	República Unida de Tanzânia	31 de dezembro 2006
	Estados Unidos	Membro Permanente
	Argélia	31 de dezembro 2005

Fonte: ONU. Conselho de Segurança. Membros.

Em: http://www.um.org/spanish/docs/sc/unsc_membros.html

A partir da tabela anterior se pode apreciar que na atual composição total do Conselho existe uma maioria absoluta de Estados do Hemisfério Norte, mas nove dos quinze membros são países em desenvolvimento, o que equilibra a composição.

O Brasil se desempenha na atualidade como membro não permanente, mas declarou abertamente sua candidatura a eventual membro permanente. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é estudar quais foram as diferentes propostas de reforma do Conselho de Segurança da ONU, qual foi a posição do Brasil a esse respeito e que apoios recebeu. Uma pergunta que se desprende do parágrafo anterior é se Brasil possui o potencial para ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. O potencial será estudado em termos de seu peso econômico e dos apoios políticos que recebe por parte de outros Estados para ocupar esse posto, caso se aprove a ampliação do número de membros permanentes do Conselho de Segurança. Em relação a esta questão, se fará uma referência especial à relação entre Argentina e Brasil. Do mesmo modo, se avaliarão os requisitos que deveria cumprir um Estado para ser membro permanente e se estimará se Brasil cumpre essas expectativas.

1. O mundo muda, mas o Conselho de Segurança não

Já se passaram sessenta anos desde a Cúpula de San Francisco e em todo esse tempo não somente a ONU mudou, como também mudou cada um dos países que a integram, as relações entre eles e o mundo em geral. É evidente que em 2005 a configuração do poder no cenário internacional já não é a mesma de 1945, o que exige modificações na estrutura da ONU em geral e na composição do Conselho de Segurança em particular.

É evidente, então, que nos encontramos diante da necessidade de fazer balanços e de pensar novas idéias. Não obstante, continuam vigentes hoje – e ainda sem resolver – posicionamentos que exigem mudanças. Um exemplo concreto é a questão relacionada com a reforma do Conselho de Segurança. Durante a reunião especial da Assembléia Geral da ONU para comemorar seus 50 anos, convocaram-se dirigentes políticos dos 185 países membros, os quais expressaram que, “para poder responder eficazmente aos desafios do futuro e às esperanças que os povos do mundo deposita-

ram nas Nações Unidas, é fundamental que a Organização mesma seja reformada e modernizada. O trabalho da Assembléia Geral, órgão universal dos Estados membros das Nações Unidas, deveria ser revitalizado. O Conselho de Segurança deveria, entre outras coisas, ser ampliado e seus métodos de trabalho deveriam continuar sendo revisados, de maneira que se reforce sua capacidade e sua eficácia, se fortaleça seu caráter representativo e melhore a eficiência e transparência de seus procedimentos de trabalho” (VALENCIA RODRÍGUEZ, maio de 1996: 71-81). Se o parágrafo anterior fosse escrito hoje, não perderia vigência. Ou seja, que aos sessenta anos, as necessidades de mudança da ONU são as mesmas de seus cinquenta anos. Por esta razão, deveriam ser consideradas urgentes.

É importante recordar, por exemplo, qual foi o critério de seleção dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Os cinco países: Estados Unidos, União Soviética, França, Reino Unido e China foram os vencedores da Segunda Guerra Mundial. Foram considerados membros permanentes porque todos representavam as potências mais poderosas do momento e não se queria excluir nenhuma. Se o fizessem, poderia ocorrer o que sucedeu à antecessora da ONU: a Liga das Nações. Essa organização surgiu depois da Primeira Guerra Mundial e fracassou em sua tentativa de evitar conflitos internacionais. Uma das principais causas de sua *débâcle* foi atribuída à má representação de seus membros, principalmente porque os Estados Unidos não participaram e porque a União Soviética foi expulsa depois de sua invasão da Finlândia.

Perto do final do século XX, os debates sobre a necessidade de mudança na estrutura do Conselho de Segurança se intensificaram. Assim, se discutia como se havia formado e se justificava que a experiência da Liga das Nações fora instrutiva sobre os efeitos que as incongruências com a realidade podem ter sobre uma organização mundial. Mas também se sustentava que as ainda fortes e militarmente dominantes “velhas” potências continuavam se mostrando reticentes a toda mudança que atentasse contra seus atuais privilégios. Estimava, além disso, que essa situação provocava a erosão da legiti-

midade da ONU e criava desconfiança, principalmente entre as novas potências e os países em desenvolvimento (DALÓ, 1998:47-48).

Hoje pareceria haver uma evolução em relação à afirmação anterior. Por um lado, está claro que os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança continuam sendo potências importantes, com uma forte presença internacional. Mas também é certo que surgiram Estados com importantes recursos de poder que entram nas categorias de potências, potências médias, Estados emergentes e líderes regionais que reclamam uma maior representação na ONU. A pergunta que deriva disso é se essas potências emergentes, entre as quais se encontra o Brasil, estão em condições de assumir uma responsabilidade como membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Em relação à reticência das velhas potências de não querer renunciar a seus privilégios e, conseqüentemente, tampouco admitir novos membros no clube dos privilegiados membros permanentes do Conselho, desde 1999 se pode perceber uma mudança na posição desses países porque, tal como se explicará mais adiante, os atuais cinco membros permanentes apóiam hoje a candidatura de eventuais novos membros.

2. História da Reforma

O Conselho de Segurança nasceu com onze membros (cinco permanentes e seis não permanentes) e desde seu início surgiu a vontade de reformar sua composição (ZAWELS, 2000). Não obstante, não houve reformas durante os primeiros 18 anos de sua existência. Precisamente em 1963, como conseqüência do processo de descolonização que ocorreu a partir de 1960,⁴ a Assembléia Geral decidiu aumentar o número dos membros não permanentes, os quais somaram dez representantes a partir de 1965.

4. O processo de descolonização incorporou 53 novos Estados provenientes de Ásia, África e América Latina e o Caribe. Durante os primeiros anos da década de 1960, o número de membros da ONU passou de 51 a 113.

A primeira reforma de 1963 aumentou a representatividade do Conselho, mas não se adequou à maioria dos Estados. Com efeito, a ONU continuava crescendo: dos 113 membros que tinha em 1963 passou a contar com 152 em 1979. Foi durante esse ano que um grupo de países, em sua maioria em desenvolvimento, solicitou o aumento do número de membros permanentes e não permanentes, conforme um sistema de distribuição geográfica equitativa. A totalidade de membros sugerida para o Conselho era de 21.⁵ Cabe esclarecer que o Brasil não participou dessa iniciativa, nem de uma posterior, em que vários países latino-americanos reclamaram uma maior representação de América Latina, propondo um número de 21 membros no total.

Com efeito, o Brasil nunca participou de alianças com países que apoiaram a ampliação dos membros não permanentes do Conselho. Sua aspiração de ser um dos membros permanentes foi uma constante ao longo da história das reformas do Conselho. Isso ficou claro em 1989, quando o presidente José Sarney propôs a criação de uma nova categoria de membros permanentes sem direito a veto e apresentou a candidatura de seu país nessa nova modalidade. Essa proposta foi significativa, porque era a primeira vez que se propunha uma reforma na categoria de membros permanentes e sem direito a veto. Evidentemente, o Brasil tinha um grande interesse em ser apoiado em sua idéia de converter-se em membro permanente, porque estava renunciando a um dos grandes privilégios que lhe conferiria pertencer a este grupo de países: o poder de veto. Então, o que ganharia o Brasil se fosse aprovada essa proposta de ser “membro permanente pela metade”? Seguramente prestígio e poder internacional e, talvez pensasse que, uma vez dentro do clube privilegiado dos membros permanentes, poderia aspirar a reclamar maiores benefícios, como o exercício do veto.

5. Para uma explicação detalhada sobre as propostas de reforma de 1979, ver Zawels (2000:192-194).

A proposta de Sarney não foi discutida e anos mais tarde novamente se sentiram ares de mudança. Depois da desintegração da URSS e da ex-Iugoslávia surgiram novos Estados que se incorporaram à ONU, atingindo um total de 188.⁶

A primeira iniciativa concreta de reforma do Conselho de Segurança surgiu em 1991, com uma proposta apresentada pela Índia. A partir desse momento, a Assembléia Geral começou a analisar a possibilidade de aumentar o número de membros do Conselho de Segurança. Assim, em 1993, o secretário geral circulou entre todos os Estados membros um questionário, com a intenção de reunir informações sobre as opiniões acerca de uma eventual reforma do número de membros do Conselho. Nesse mesmo ano, a Assembléia Geral criou um Grupo de Trabalho encarregado de estudar o tema. O grupo começou a funcionar em 1994 e desde essa data ainda não se alcançou um quorum sobre quantos, como e quem seriam os membros que ocupariam os novos assentos. O que realmente se identificou são diferentes posições, as quais aderem grupos de países. O tema é complexo porque ao longo da história alguns modificaram suas preferências. Por exemplo, em 1994, os Estados Unidos não apoiavam a pretensão do Brasil de se converter em membro permanente; no entanto, dez anos mais tarde, se pronunciaram a favor dessa iniciativa.

Ingenuamente, em 1994 se pensava que em 1995 a reforma do Conselho estaria concluída, mas não foi assim (VALENCIA RODRÍGUEZ, 1996:80). Ou seja, a questão foi uma das principais preocupações durante o cinquentenário da ONU e dez anos mais tarde o debate permanece.

Não obstante, deve-se admitir que desde o quinquagésimo aniversário da ONU se passaram dez anos, durante os quais as propostas de reforma continuaram aparecendo. Assim, em 20 de março de 1997, o embaixador da Malásia e presidente da Assembléia Geral

6. Número a partir de setembro de 1999. Em 2005, os Estados membros chegaram a um total de 191.

apresentou ao Grupo de Trabalho uma proposta de reforma do Conselho conhecida como “Razali” (o nome do embaixador) ou “(2+3)”: isto é, dois países em desenvolvimento (cujos candidatos com maior quorum eram Alemanha e Japão) mais um Estado de cada região em desenvolvimento. Depois de apresentada a proposta de Razali, o embaixador dos Estados Unidos na ONU, Bill Richardson, admitiu pela primeira vez, em 17 de julho de 1997, a possibilidade de que os membros permanentes aceitassem uma reforma proposta pelo Grupo de Trabalho.

A declaração de Richardson teve impacto em todas as regiões. Na América Latina, o “candidato natural” era o Brasil. Naquele momento, o apoio a esse país sul-americano se justificava pelas cifras de sua extensão territorial, por sua população e peso econômico e pela história de cooperação com a ONU. Nesse contexto, a pretensão de México e Argentina de ocupar o único posto para América Latina parecia pouco realista. No entanto, ambos se uniram e apresentaram uma proposta para que os três países fossem representados juntos no Conselho em um posto rotativo. Essa idéia gerou um amplo debate entre os países e em suas sociedades e se dissipou quando se decidiu discutir sobre a possibilidade de solicitar a ampliação para dois do número de representantes da América Latina. No entanto, como a proposta parecia inviável, o tema ficou pendente (DALÓ, 1998:53). Essa situação definiu as diferenças de opiniões entre os três países latino-americanos, os quais defenderam distintas fórmulas para realizar a eventual reforma do Conselho, as quais se detalham a seguir.

3. Fórmulas sugeridas para a reforma do Conselho de Segurança

Durante toda a longa história das propostas de reforma do Conselho surgiram diferentes fórmulas projetadas separadamente para os membros permanentes e para os não permanentes e também para novas categorias de membros. A seguir se apresentam essas diferentes propostas. O Brasil, como se mencionou antes,

apóia a primeira. As outras propostas são apresentadas com o objetivo de estudar em detalhe as alternativas apoiadas por quem não coincide com a proposta brasileira, entre eles, a Argentina.

I) Propostas de reforma para membros permanentes: critérios para a seleção de novos membros e análise sobre a possibilidade de que Brasil os cumpra (se for aprovada uma reforma neste sentido)

a) O que rege na atualidade para a eleição de membros não permanentes, isto é, a contribuição à manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros objetivos da ONU. O Brasil argumenta⁷ que é um grande contribuinte para a paz e a segurança internacionais porque o fez em diferentes frentes desde os anos 50, mais precisamente em 1956, quando enviou um batalhão de infantaria ao Oriente Médio. Desde então, o país participou de 25 operações de paz. Nos anos 90, integrou missões em: África (Angola, Moçambique, África do Sul, Libéria, Uganda), América Latina (El Salvador, Nicarágua, Guatemala), Europa (Chipre, Croácia, Macedônia e Bósnia-Herzegovina) e Ásia (Camboja e, mais recentemente, Timor Leste). O Brasil participou das missões anteriores com o envio de tropas, de observadores militares, policiais e eleitorais. Outro aspecto que vale a pena destacar é a contribuição brasileira para a paz internacional por meio da promoção da ida de prevenção dos conflitos. Neste sentido, o governo brasileiro argumenta que as operações de manutenção da paz são consideradas apenas parte de um contexto mais amplo da manutenção da paz e da segurança. É por isso que sustenta que se devem priorizar questões relacionadas com a prevenção dos conflitos. É por isso que

7. Dados proporcionados pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil. Ver: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/grupos/onu/participacao.asp.

considera que se devem atender temas relacionados como: a pobreza, a desigualdade socioeconômica e os padrões não sustentáveis de desenvolvimento. Em relação a isso, parece que o governo do presidente Lula estaria priorizando a colocação em prática desses preceitos. Podem-se citar dois casos relacionados com a preocupação com a pobreza: um na frente interna e outro na externa. Na interna, Lula implementou o Programa Fome Zero, que já está em marcha, e na frente externa foi um dos líderes da Cúpula contra a Pobreza e a Fome que se realizou durante o 59º período de sessões da Assembléia Geral, em setembro de 2004. Outro exemplo que ilustra a participação ativa do Brasil na atualidade são os 1200 efetivos brasileiros de um total de 6000 soldados da força de paz que a ONU mantém no Haiti desde fevereiro de 2004, quando o presidente Bertrand Aristide deixou seu cargo.

Por fim, pode-se afirmar que o Brasil contribui para paz e a segurança mundiais porque não está envolvido em nenhum conflito armado e porque utiliza a energia atômica apenas para fins pacíficos.

b) Que os países em desenvolvimento estejam representados adequadamente. Esta fórmula gera debate. Em um certo momento, propôs-se aumentar o número de membros permanentes com a participação de dois membros de cada uma das regiões em desenvolvimento: Ásia, África e América Latina e o Caribe. Outra proposta foi a conhecida como “2+3”, ou seja, dois membros permanentes de países desenvolvidos e três de países em desenvolvimento. Esta fórmula não foi aceita porque se argumentou que não seria democrática, porque beneficiaria somente dois ou cinco Estados em prejuízo dos demais. Em relação a este aspecto, Brasil, Índia e Nigéria apresentaram sua candidatura desde o início das propostas de reforma, argumentando que sua presença equilibraria a composição do Conselho.

c) O número de habitantes. De acordo com este critério, o Brasil pode ser um candidato com altas possibilidades de ser eleito

como membro permanente, porque conta com mais de 184 milhões de habitantes e está entre os países mais povoados do mundo. Não obstante, alguns autores como Alfredo Bruno Bologna e Carla Oliva argumentam que “o crescimento demográfico é uma arma de dois gumes, porquanto incorpora trabalhadores e consumidores ao sistema, impulsionando o crescimento econômico, ao tempo que, sem políticas adequadas, expulsa boa parte da população que não tem acesso à educação e aos serviços de saúde, aumentando as desigualdades sociais” (citados por: CRETTAZ, 11 de janeiro de 2005). Este é um bom ponto de análise porque põe em discussão a população como variável importante. Se o Brasil conta com mais da metade de sua população mergulhada na pobreza, é evidente que essa variável incidirá negativamente em sua condição de país candidato a membro permanente da ONU. Seria preciso analisar o peso que se dará a esta variável populacional, porque se se prioriza o grau de peso econômico, talvez se possam encontrar exemplos de países latino-americanos menos povoados mas que possuam uma menor desigualdade econômica e que sejam mais representativos do que Brasil. O Chile seria um deles.

d) *A importância da economia e o potencial para o futuro.* A importância da economia brasileira é indiscutível. Segundo dados de dezembro de 2004 do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2004), o PIB total do Brasil é de US\$1.375 trilhões, sua população de 184.101.109 habitantes e seu território de 8.511.965 km². Esse número indica que sua superfície é pouco menor que a dos Estados Unidos. Além disso, é importante destacar que o país é rico em recursos naturais. O que no entanto se debate cada vez que se analisa o tema é que o Brasil é um país com grandes disparidades, onde existe uma pronunciada má distribuição de renda. Por esse motivo, se encontram na literatura dois tipos de opiniões: 1) visões pessimistas ou cautelosas sobre o potencial que o país tem para o futuro e 2) pontos de vista mais otimistas. Dentro da primeira categoria de analistas,

Riordan Roett argumenta em um artigo recente intitulado *O papel de Brasil como líder regional* que o país é “um importante, embora defeituoso, líder regional”. O autor explica que o Brasil é um mercado emergente e um Estado pivô, mas não é um jogador mundial nem o será até que aborde o tema fiscal e trate as desigualdades socioeconômicas. O que Roett afirma é que hoje o Brasil é um importante ator regional e sustenta que nesse nível é efetivo (ROETT, 2003:229 e 233). Outras visões expressam o contrário e enfatizam o amplo potencial do país. Entre elas, cabe citar um recente informe, conhecido como *Enigma BRIC 2050*. O acrônimo BRIC faz referência a Brasil, Rússia, Índia e China, as quatro potências do futuro, mais especificamente, do ano 2050. O estudo indica que os quatro poderiam mudar a estrutura do poder mundial e que juntos poderiam alcançar nessa data a soma do PIB do atual G-6. Em relação ao Brasil, o informe precisa que superará a Alemanha em 2036 e que será a quinta potência mundial em 2050. Além disso, de hoje até aquela data, o país crescerá em média 3,6% (CRETTAZ, 11 de janeiro de 2005). Apesar desses números alentadores, nada garante que se cumpram porque hoje, nem o Brasil, nem os outros três Estados do BRIC estão em condições de superar as atuais oito economias mais fortes.

e) *A disposição de contribuir para as atividades econômicas e políticas, as operações de manutenção da paz e de apoio a essas atividades.* Embora parte deste ponto já tenha sido analisado no ponto a), pode-se agregar que o Brasil contribui ativamente para as atividades econômicas e políticas. Não devemos esquecer que foi um dos 51 países fundadores da ONU e atualmente é membro de todas as agências especializadas.⁸

8. As agências especializadas da ONU são: Telecomunicações (UIT), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), (continua)

f) *O montante das contribuições financeiras para a ONU, incluídos os fundos e programas voluntários.* Aqui o Brasil encontra seu ponto fraco, porque não é um grande contribuinte e porque está atrasado nos pagamentos. Segundo dados de 2003, o Brasil devia à ONU um total de 76 milhões de dólares (NOTI-VER, 11 de abril de 2003).

Finalmente, é válido mencionar que essa iniciativa de aumentar o número de membros permanentes conta com o apoio de alguns Estados, mas também é criticada por outros. Desde suas origens obteve o apoio de vários países ocidentais para que Japão e Alemanha se incorporassem, argumentando que se justificava sua participação por serem o segundo e terceiro contribuintes da ONU. Os críticos dessa proposta (como a Argentina) consideram que desequilibraria ainda mais a composição do Conselho porque criaria novos desequilíbrios regionais (CÁRDENAS, 2000). Mais adiante se aprofundará essa análise, quando mencionarmos a posição argentina sobre a reforma do Conselho.

II) *Membros não permanentes*

Os critérios de seleção dessa categoria de membros estão enumerados na Carta (no parágrafo 1 do artigo 23). Nela se indica que os membros devem:

- contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os demais propósitos da ONU;

(*continuação*) a Organização de Aviação Civil Internacional (OACI), a Organização Mundial da Saúde (OMS) e Organização Pan-americana de Saúde (OPAS), seu órgão regional, a Organização Marítima Internacional (IMO), a Organização Mundial do Comércio (OMC). Os Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sobre Assentamentos Humanos (Hábitat) e para o Meio Ambiente (PNUMA) se parecem com os organismos especializados ou agências.

- assegurar uma representação geográfica equitativa e que os países em desenvolvimento estejam mais bem representados;
- participar em operações de manutenção da paz;
- realizar o pagamento íntegro, pontual e sem condições das cotas dos orçamentos ordinários e de operações de manutenção da paz e
- respeitar os compromissos assumidos sobre o controle de armamentos e o desarmamento, a solução pacífica das controvérsias, a assistência humanitária, a assistência ao desenvolvimento econômico e social e o respeito aos direitos humanos.

Em meados dos anos 90, os países que apoiavam essa proposta eram chamados de “maioria silenciosa” (CÁRDENAS, 2000:90). Atualmente, também parece que as propostas de reforma dos países que não apóiam a anterior (sobre o aumento dos membros permanentes) se concentram principalmente nesta. Ou seja, no momento parece visualizar-se um maior consenso entre os 191 membros para apoiar o aumento do número dos membros não permanentes. Como se verá mais adiante, muitos dos países que integram o *Coffee Club* apóiam esta iniciativa.

III) *Novas categorias de membros*

Semi-permanentes (proposta apoiada em meados dos anos 90 por México, Austrália, Itália e outros países). Esta iniciativa possui diversas formulações, entre as quais se encontram: designar postos a Estados que fariam parte do Conselho durante períodos mais prolongados ou com maior frequência que os atuais não permanentes; criar um grupo de membros que possam ser reeleitos e criar uma rotatividade restrita entre um grupo fechado de países.

Postos compartilhados por dois ou mais Estados ou por um processo de integração, dividindo-se o mandato. Esta proposta permitiria que os Estados não permanentes fossem membros com uma maior frequência.

Postos rotativos. Seriam criados oito a dez novos postos de membros não permanentes ocupados cada um por rotatividade de três Estados. Cada país ocuparia o posto por dois anos e voltaria a ocupá-lo com uma maior frequência.

4. Um mundo mais seguro

O secretário geral da ONU, Kofi Annan, propôs uma série de reformas institucionais da ONU e as questões relativas à reação coletiva frente às novas ameaças em um programa, criado em novembro de 2003, do Grupo de Alto Nível sobre as Ameaças, os Desafios e a Mudança composto por quinze membros, sob a direção do antigo primeiro ministro tailandês, Anand Panyarachun. Esse grupo também tem entre suas tarefas a reforma do Conselho de Segurança, sobre a qual, durante o 58º Período de Sessões da Assembleia Geral, Kofi Annan declarou o seguinte: “(...) Com respeito à composição do Conselho, se trata de uma questão que figurou no programa da Assembleia durante mais de uma década. Praticamente todos os Estados membros estão de acordo com o fato de que o Conselho deveria ser ampliado, mas não há consenso quanto aos detalhes. Com todo meu respeito (...) direi que, aos olhos de seus povos, a dificuldade de alcançar um acordo não é desculpa para não obtê-lo. Se querem que o Conselho e as decisões do Conselho gozem de maior respeito, especialmente nos países em desenvolvimento, é preciso que abordem a questão de sua composição com urgência”.

Em 2 de dezembro de 2004, o Grupo de Alto Nível entregou seu informe *Um mundo mais seguro: a responsabilidade que compartilhamos*, que contém 101 recomendações e, entre elas, duas opções concretas para ampliar o Conselho de Segurança para 24 membros. O secretário geral da ONU defendeu claramente a aplicação das recomendações: “Devemos atuar com rapidez e tomar medidas para aplicar as recomendações toda vez que seja possível”. Do mesmo modo, anunciou que no informe que apresentarão os Estados membros em março de 2005 seriam incluídas as recomendações do Gru-

po de Alto Nível. Por tudo isso, se pode argumentar que o debate sobre a reforma do Conselho de Segurança se encontra diante de uma nova fase, cujo significado, segundo o próprio Kofi Annan, “é comparável com a criação da ONU em 1945”. A reforma do Conselho precisa de uma modificação da Carta que deve ser adotada por dois terços dos 191 membros da Organização. Para poder entrar em vigor, os órgãos constitucionais devem ratificar essa decisão com dois terços do total dos Estados membros, e entre eles deve figurar a totalidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança. O Brasil, perante essa proposta, se pronunciou pelo apoio à criação de novos postos permanentes, um deles também para si mesmo. Os modelos alternativos (os denominados postos “semi-permanentes”) não parecem ter uma grande aceitação na atualidade. As declarações que surgiram durante as semanas em que se celebrou o 59º Período de Sessões da Assembleia Geral confirmam essas tendências; portanto, o Brasil conta com uma ampla base de apoios que serão analisados mais adiante. No entanto, o país também enfrenta adversários de sua posição, entre os quais se destaca seu principal vizinho.

5. As posições antagônicas de Brasil e seu “aliado estratégico”: a Argentina

O tema da reforma do Conselho de Segurança tem sido uma “pedra no sapato” na relação bilateral entre Argentina e Brasil há vários anos. Não é a única causa de mal-estar entre ambos, mas hoje é uma das principais. Pode-se afirmar que existem atualmente dois tipos de desacordos bilaterais, um relacionado com o âmbito multilateral, que é essa questão da reforma do Conselho de Segurança, e o outro de índole bilateral e regional, em que temos os conflitos setoriais no âmbito do Mercosul. Isso acontece porque o Mercosul ainda não conseguiu consolidar a união aduaneira e por esse motivo, depois das crises brasileira e argentina de 1998-1999 e 2001-2002 respectivamente, ambos os países aplicaram medidas de curto prazo de salvaguarda e proteção de seus setores debilitados. Desde

meados de 2004, o problema reapareceu quando a Argentina impôs licenças não automáticas a produtos brasileiros, em particular aos eletrodomésticos. O tema é complexo e se relaciona com a natureza mesma do processo de integração que, em vez de avançar para etapas superiores, se vê na necessidade de relançar-se mais uma vez.

Os dois aspetos de discordância não impedem que os atuais governos dos presidentes Lula e Kirchner encontrem vários temas convergentes. Entre eles destacam-se: 1) os planos conjuntos de ambos os governos em relação ao Mercosul: lançar logo o Parlamento do Mercosul, para o qual seriam eleitos legisladores por voto direto; estudar como compatibilizar a mudança para criar uma moeda comum no futuro; fazer com que os congressos aprovelem internamente a “livre residência” para os cidadãos do Mercosul, e a consolidação da Tarifa Externa Comum, além de acordar políticas comuns de obras públicas (exemplos: projetos de unir Buenos Aires e Colônia por ponte e possíveis avanços no corredor bio-ocênico; 2) ambos consideram que devem encabeçar de maneira conjunta o processo de integração de América do Sul, em especial para melhorar as negociações com os organismos multilaterais; e 3) ao menos no nível do discurso, ambos sustentam que devem continuar as negociações para a entrada na Área de Livre Comercio das Américas (ALCA) e com os Estados Unidos (conhecida como “quatro mais um”) com uma posição unificada dentro do Mercosul.⁹

Cabe destacar que todos os pontos em que existem convergências entre Argentina e Brasil contribuíram para que hoje ambos se considerem “aliados estratégicos”.¹⁰ Apesar desse qualificativo, o fato é que, embora as chancelarias de ambos os países não o admittam abertamente, as diferentes posições sobre a questão da reforma

9. Esses pontos foram debatidos junto com outros durante as primeiras visitas de Lula à Argentina e de Kirchner ao Brasil. Cabe destacar que ambos realizaram suas primeiras visitas como presidentes ao país vizinho.

10. Um funcionário da Direção de Organismos Internacionais da chancelaria argentina expressou que esta “aliança estratégica” se baseia na busca da máxima coordenação e acordo na agenda da ONU. Isso se obtém a *(continua)*

do Conselho de Segurança trazem conseqüências políticas importantes. Para o Brasil, que a Argentina o apoiasse em sua pretensão seria relevante e o ajudaria como aval para conseguir mais apoios de outros países latino-americanos, como México ou Uruguai, que não demonstraram simpatia pela posição brasileira.

Em que consiste exatamente essa posição? Segundo fontes do Ministério de Relações Exteriores do Brasil,¹¹ o governo brasileiro defende a idéia de que o número e a composição dos membros do Conselho deveriam ser revistos dentro de um contexto mais amplo e deveriam satisfazer a necessidade de ampliar a legitimidade e o caráter representativo do órgão, mas ao mesmo tempo deveriam preservar sua operacionalidade. O Brasil também considera que é preciso diminuir o atual desequilíbrio na composição do Conselho que se percebe tanto na proporção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento que são membros permanentes, como de membros permanentes em relação ao número total de integrantes. O Brasil argumenta que um lugar permanente impõe responsabilidades e custos adicionais e assegura que está preparado para assumir essas responsabilidades e custos se for convocado pela comunidade internacional para ocupar esse posto.

A posição argentina sobre o tema difere atualmente da brasileira porque o país prefere priorizar o aumento do número de membros não permanentes mediante uma representação regional e rotativa. Não obstante, essa postura nem sempre foi uniforme, mas foi evoluindo ao longo do tempo.

Quando se iniciaram as primeiras propostas de reforma do Conselho de Segurança, a Argentina não estava em desacordo com

(continuação) partir de diferentes âmbitos, por exemplo: das capitais, desde Nova York ou mediante reuniões para buscar a cooperação na Assembléia. Destaca-se o importante número de intervenções conjuntas. Em nível bilateral, isso ocorre, por exemplo, por meio de iniciativas sobre temas como: Oriente Médio, o Grupo do Rio ou Mercosul (Buenos Aires, Chancelaria Argentina – Piso 11 Oficina 1108, 10 de janeiro de 2005).

11. Ver: <http://www.mre.gov.br>.

a idéia de criar novos postos para membros permanentes. O que propunha era aumentar somente um pequeno número dos membros permanentes, entre os quais apoiava abertamente a entrada de Alemanha e Japão e a eleição de outros membros eleitos por regiões. Em meados dos anos 90, o chanceler argentino Guido Di Tella considerava que os candidatos possíveis da América Latina podiam ser México, Chile, Brasil e a própria Argentina. Em 1995, esse chanceler expressou que, se o Brasil aspirava a ser um membro permanente, então a Argentina merecia um tratamento recíproco (DI TELLA, 1995:17). Fica claro, então, que naquela ocasião a Argentina tinha pretensões similares às brasileiras e só apoiaria seu vizinho sempre e quando este a apoiasse na mesma causa. É evidente que essa posição não contentaria o Brasil, que esperaria o apoio unilateral de seu vizinho e então sócio comercial no Mercosul.

Por outro lado, Di Tella expressava naquele momento que talvez o conceito de democracia não era o que devia orientar a reforma e enfatizava: “Esta pouca democracia faz com que o Conselho se pareça mais à realidade do poder do mundo de hoje e que funcione de maneira efetiva” (DI TELLA, 1995:16). Ou seja, que a reforma não tinha de refletir um mundo ideal, mas um mundo tal qual é. Nesse sentido, o que o chanceler estaria se perguntando seria se Brasil deveria ser considerado merecedor de um tratamento especial para ocupar um posto permanente. Talvez o atual chanceler argentino se pergunte o mesmo, considerando-se os argumentos que foram expostos anteriormente sobre as disparidades socioeconômicas do Brasil.

Apesar de um breve período de “distensão” entre Argentina e Brasil, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que sustentava que era preferível para seu país contar com bons vizinhos em vez de ocupar um assento como membro permanente no Conselho de Segurança,¹² no final dos anos 90 a Argentina apoiou uma

reforma com um assento rotativo ocupado por um país latino-americano (DALÓ, 1998:53). Na realidade, nos anos 90, durante o governo de Carlos Menem na Argentina, as políticas exteriores de ambos os vizinhos foi diferente do ponto de vista ideológico. Tal como observa Escudé, a Argentina se havia alinhado com os Estados Unidos e, portanto, na questão relacionada à reforma do Conselho de Segurança, votava de acordo com os interesses americanos (ESCUDE, 2003:214-216).

Este alinhamento com a potência hegemônica implicava uma mudança no rumo da política exterior argentina, já que o governo anterior havia sido mais inclinado para a Europa. Ao contrário, no Brasil, a situação era diferente: a política exterior do país é desenhada e levada à prática por um sólido corpo diplomático, ou seja, os delineamentos do Itamaraty transcendem as mudanças eleitorais e dão continuidade à política exterior. Apesar dessa constante, cabe observar que cada um dos três presidentes que se sucederam no Brasil na década de 1990 – Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995), e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – teve uma determinada adesão a uma ideologia econômica e uma percepção diferente da ordem internacional e, em particular, das relações com os Estados Unidos que afetava de maneira diferente suas relações exteriores com a Argentina. Assim, o governo de Itamar Franco foi mais desenvolvimentista do que o de Carlos Menem, dando lugar a diferenças entre ambos os mandatários quanto a sua relação com Estados Unidos. Os governos de Fernando Collor de Mello e de Fernando Henrique Cardoso tiveram um matiz mais liberal, o que favoreceu uma maior aproximação com a Argentina (SARAIVA e TEDESCO, 2003:475-512). Por essa razão, não chama a atenção que Cardoso fizesse declarações em que abrandava sua posição sobre o tema da reforma do Conselho para não enfrentar a Argentina que, ademais, era seu sócio comercial mais importante no Mercosul.

Atualmente, os presidentes Lula e Kirchner coincidem em muitos temas da agenda bilateral, mas Lula e, em particular, seu

12. Ver: *Análítica Mensual* (outubro de 1997), “El Consejo de Seguridad de la ONU o una batalla por la irrelevancia”, n. 20, <http://www.analitica.com/archivo/vam1997.10/editor1.htm>.

chanceler Amorim são grandes defensores da candidatura brasileira como membro permanente do Conselho. A resposta da chancelaria argentina expressa que o país não apóia as candidaturas individuais como membros permanentes do Conselho e tampouco está de acordo com a representação regional, porque considera que os membros permanentes o fazem a título pessoal. Ou seja, por exemplo, que se pode argumentar que é importante que um país como a Índia ocupe um assento como membro permanente do Conselho porque desta maneira a Ásia estaria mais bem representada. Argentina não concordaria com essa posição e argumentaria que a Índia representaria seus próprios interesses e não os de sua região. Os mesmos temores poderiam surgir em relação à candidatura do Brasil e a não representação da Argentina e dos outros vizinhos, se o Brasil conseguisse ocupar o posto permanente. Portanto, a proposta da Argentina se limita a apoiar a ampliação do número dos membros não permanentes do Conselho, para que seja mais democrático.

Por tudo isso, a Argentina não apóia atualmente a pretensão do Brasil junto com a do “grupo dos quatro” para aceder a um posto permanente. Em setembro de 2004, o chanceler argentino, Rafael Bielsa, opinou que o Brasil fez um gesto “que não foi cortês, por não haver avisado” sobre uma reunião que manteve com diplomatas de México, Espanha, Itália, Canadá, Tailândia, Coreia do Sul e Egito, entre outros, para entrar em acordo sobre uma proposta para o Conselho de Segurança. Nessa iniciativa, para a Argentina, “primam a democracia e a representatividade, de modo que não influa o volume das contribuições dos governos ao organismo” (*La Nación*, setembro de 2004).¹³

13. Estas declarações dadas ao diário *La Nación* foram recolhidas por: Radio Cooperativa. Santiago de Chile, (1º de outubro de 2004), “Argentina objetó presencia permanente de Brasil en el Consejo de Seguridad”, http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20041001/pags/20041001103943.html.

Para reformar o Conselho de Segurança, a Argentina propõe um critério regionalista, com duas categorias entre os países: uns com o direito de ficar quatro anos e outros com o direito de ficar dois anos.

6. O que implicaria para o Brasil ser membro permanente do Conselho de Segurança e que conseqüências isso teria para a Argentina

Em primeiro lugar, se o Brasil conseguisse ocupar um assento permanente no conselho de Segurança, obteria uma maior presença dentro da ONU. Por outro lado, ganharia uma maior presença internacional e poderia afiançar sua estratégia como ator global. Está claro pelos discursos de seus funcionários governamentais que o Brasil pretende um maior reconhecimento mundial e aspira converter-se em uma potência mundial. Com efeito, tal como dissemos anteriormente, o Brasil pode ser catalogado como uma potência emergente se levarmos em conta certos indicadores macroeconômicos, como seu PIB, seu território ou sua população. Apesar de todas essas vantagens comparativas, o problema que o Brasil enfrenta hoje é sua distribuição de renda desigual. Não obstante, é considerada a sexta potência econômica mundial. Do mesmo modo, se levarmos em consideração variáveis políticas, o Brasil também é uma potência regional na atualidade, que assume uma forte liderança na América Latina em geral e na América do Sul em particular.

Levando-se em conta os números anteriores, se o Brasil obtivesse seu assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, poderia dotar-se de um maior poder político em suas relações internacionais. É evidente que sua participação e sua responsabilidade no organismo internacional aumentariam e o país poderia contar com um meio para propor temas e vias de ação que fossem de seu interesse particular.

Outro ingrediente que ganharia e que afiançaria a solidez do Itamaraty seria prestígio e reconhecimento como um país digno

de representar os grandes. Mas o mais importante é que o Brasil poderia exercer uma maior influência na solução de problemas de paz e segurança internacionais. O posto permanente também lhe daria a oportunidade de aumentar o espectro das relações com o exterior, o que lhe permitiria estabelecer novas alianças e aumentar sua capacidade para expressar seus próprios interesses nos fóruns internacionais.

O que implicaria, porém, para a Argentina se o Brasil passasse a ser membro permanente? Para alguns analistas como Daló, não representaria um problema ou uma ameaça séria por dois motivos: em primeiro lugar, constituiria a entrada de seu principal aliado e sócio do Mercosul. Por outro lado, se o Brasil voltasse a retomar a proposta do presidente Sarney de 1989 e renunciasse ao direito de veto, em caso de um conflito com esse país, sua entrada não constituiria nenhuma ameaça para a Argentina (DALÓ, 1998:53). Analisando este ponto de outra perspectiva, se o Brasil ocupasse o posto e a Argentina se visse ameaçada por um terceiro, é muito provável que seu sócio estratégico a apoiasse.

7. Busca de apoios do Brasil e a resposta argentina

Há alguns anos o Brasil faz *lobby* para conseguir apoios a fim de conseguir seu objetivo de tornar-se um eventual novo membro do Conselho de Segurança. Recentemente, às vésperas da renovação do Conselho de Segurança, em coincidência com a 59ª Assembleia Anual da ONU em setembro de 2004, o Brasil fez um acordo com Alemanha, Japão e Índia e formou “o grupo dos quatro” para obter um assento permanente. Essa aliança não foi apoiada pela Argentina: seu chanceler opinou que o Brasil fez um gesto “que não foi cortês, por não ter avisado” e apresentou então uma contra-proposta junto a outro grupo de países que compõem um grupo denominado *Coffee Club*.

O certo é que o Brasil, de todo modo, conta com vários “bons olhos” para sua pretensão, o que lhe dá uma base de alianças impor-

tante. Entre os países que apóiam atualmente sua candidatura como membro permanente estão dois de seus vizinhos: Peru e Equador. Também recebeu o apoio dos principais membros permanentes: Estados Unidos, Federação Russa, França e Reino Unido (com exceção da China).

Por fim, além de contar com o beneplácito de seus companheiros do grupo dos quatro e de 80% dos atuais membros permanentes, o Brasil também recebe o apoio de países lusófonos, já que conta com o respaldo de Portugal e Angola. Independente de quanto demore em se concretizar a reforma do Conselho de Segurança e de qual seja o resultado, a realidade de hoje indica que o Brasil conta com uma forte liderança e com uma ampla base de apoio por parte de outros Estados que veriam com agrado sua inclusão no grupo privilegiado dos membros permanentes.

8. Conclusões

A partir dos dados estatísticos analisados neste artigo, que ilustram os recursos do poder do Brasil, pode-se afirmar que este país possui grandes vantagens que poderiam permitir sua consolidação como potência nos próximos anos. O informe sobre o enigma BRIC 2050 é um exemplo disso. Não obstante, o Brasil também possui recursos negativos contra si. Por exemplo, não se pode deixar de citar sua enorme disparidade social e a má distribuição da renda. Isso o torna um país de contrastes. É por causa dessas contradições que o Brasil pode ver-se diante de uma encruzilhada em que pode optar por: 1) reafirmar suas grandes aspirações internacionais em relação a sua vontade de aumentar sua presença no mundo em geral e em sua atuação na ONU, em particular e 2) dar uma maior prioridade a atender seus graves problemas relacionados com a pobreza e a exclusão.

Na prática, parece que o atual governo de Lula e de seu chanceler Celso Amorim privilegia ambas as estratégias. No início de sua gestão, Lula promoveu o Programa *Fome Zero*, impulsionado a par-

tir do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Ao mesmo tempo, o governo também procurou mitigar a pobreza mediante sua gestão nas Nações Unidas. É importante recordar que o presidente Lula foi um dos grandes líderes que convocaram a Cúpula das Nações Unidas contra A Fome e a Pobreza, no marco da 59ª Assembléia Geral da ONU, em setembro de 2004. A participação do Brasil certamente outorga um importante prestígio ao presidente Lula, o que pode significar uma base mais ampla de apoio por parte da comunidade internacional.

É importante ressaltar que hoje está claro que o Brasil privilegia sua presença na ONU e aproveita cada encontro bilateral para buscar apoios para sua pretensão de ocupar um posto permanente no Conselho de Segurança. No momento, conta com o beneplácito dos atuais membros permanentes (com exceção da China), de alguns de seus vizinhos, como Peru e Equador, dos países de língua portuguesa como Portugal e Angola e de seus companheiros do grupo dos quatro: Alemanha, Japão e Índia. Chama a atenção, então, que o país que se tenha oposto tradicionalmente tenha sido a Argentina, que é seu maior sócio comercial no Mercosul e com quem, segundo a avaliação dos governos, estabeleceu-se uma “aliança estratégica”.

Para além dos apoios que possa obter, é importante analisar se o Brasil objetivamente pode ser considerado um candidato viável e legítimo, caso seja aprovado o aumento do número dos membros permanentes do Conselho. Como já observamos, suas vantagens políticas têm a ver com a liderança que o país manteve em sua sub-região. Tampouco se pode deixar de lado o aspecto institucional: é muito importante ressaltar a forte influência do corpo diplomático brasileiro no processo de criação de políticas (*policy making*) exteriores. Este fator dá uma importante continuidade à gestão da política exterior em relação à vontade de aspirar a um posto permanente no Conselho. É interessante analisar que o rumo das políticas econômicas tem variado, tal como vimos ao descrever as orientações ideológicas em matéria econômica nas administrações de Itamar Franco, Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso e Luis Iná-

cio Lula da Silva. Apesar dos vai-e-vens econômicos, porém, a política exterior não modificou seus principais delineamentos.

Dentre as desvantagens que o Brasil poderia encontrar como membro permanente se encontra uma clara, de índole financeira. O país não é um grande provedor de recursos monetários da organização, tal como o são Alemanha e Japão. Embora se pudesse argumentar que este aspecto não é relevante – dado que os novos membros permanentes não necessitam ser em sua totalidade potências desenvolvidas –, talvez no desenvolvimento da gestão pudesse surgir como um elemento de discórdia com os membros que dão grandes contribuições. Pior ainda, se o Brasil chegasse a se ver obrigado a atrasar seus pagamentos em caso de uma crise econômica interna.

Em suma, Brasil possui vantagens e desvantagens em sua possível candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança. O certo é que o atual governo está muito determinado a alcançar esse objetivo durante seu mandato e atua em consequência, porque aproveita todas as oportunidades que se lhe apresentam para ganhar adeptos. A grande questão é como isso afetará a relação com seu aliado estratégico. Oxalá não seja um grande motivo de conflito e que essa aliança se fortaleça no futuro.

Referências bibliográficas

- Análítica Mensual*. El Consejo de Seguridad de la ONU o una batalla por la irrelevancia, n. 20, out. 1997. Disponível em: <http://www.analitica.com/archivo/vam1997.10/editor1.htm>.
- AMORIM, C. Discurso do Ministro das Relações Exteriores no CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais), Rio de Janeiro, 13 dez. 2004. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalle.asp?ID_DISCURSO=2537.
- ARMENDÁRIZ, A. Iniciativa argentina en la ONU. Refuerzan el apoyo a Haití en el Consejo de Seguridad. *La Nación*, Política, 9, 13 jan. 2005.
- AUSWÄRTIGES Amt. Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Dez. 2004. Disponível em: <http://www.auswaertiges>

- amt.de/www/es/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/reform/dt-reform_html.
- BANCO MUNDIAL. *The World Factbook*, 2004. Disponível em: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/br.html>.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Exterior do Brasil* n. 92 1º semestre 2003. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/ministerio/sitios_secretaria/cdo/resenha_politica.asp.
- _____. Ministério de Relações Exteriores, <http://www.mre.gov.br>.
- _____. Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, <http://www.desenvolvimento.gov.br>
- _____. Missão nas Nações Unidas, <http://www.un.int/brazil>
- CANDILIO, A. *International Conference on UN at Fifty: Time for Change*. Kuala Lumpur: Malaysian Strategic Research Centre / Kuala Lumpur: Institute for Policy Research, 1995.
- CÁRDENAS, E. Naciones Unidas: manteniendo la paz. *Archivos del Presente*, n. 21, Buenos Aires: Fundación Foro del Sur, jul.-ago.-set. 2000.
- _____. La República Argentina en el Nuevo Consejo de Seguridad. *Archivos del Presente*, n. 2, Buenos Aires: Fundación Foro del Sur, primavera 1995.
- COLÔMBIA, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Observatorio Agrocadenas Colombia. Indicadores Macroeconómicos. Brasil, http://www.agrocadenas.gov.co/indicadores/documentos/ind_macro_brasil.pdf.
- CRETIAZ, J. Potencias emergentes. El enigma 2050. *La Nación*, 11 jan. 2005. Disponível em: http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=670110&origen=archivo.
- DALÓ, R. La reforma del Consejo de Seguridad: motivos y alternativas posibles desde la perspectiva argentina. *Relaciones Internacionales*, v. 9, n. 16, La Plata, 47-57, dez.-maio 1998.
- DEUTSCHE WELLE. ONU: alternativas y polémicas. 17 nov. 2004. Disponível em: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1392912,00.html>
- _____. Las reformas de la ONU: un queso suizo. 13 out. 2004. Disponível em: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,1564,1359641,00.html>.
- DI TELLA, G. El Renacer de las Naciones Unidas. *Archivos del Presente*, n. 1, ano 1, Buenos Aires, 15-20, outono 1995.
- INFORME Dreaming With BRICs: The Path to 2050 (versão em inglês). Disponível em: <http://www.gs.com/insight/research/reports/99.pdf>.
- ESCUDE, C. (Coord.). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Parte IV: Las Relaciones Exteriores de la Argentina Posmoderna, 1989-2000. Tomo XV: Las “Relaciones Carnales”: Los Vínculos Políticos con las Grandes Potencias, 1989-2000. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2003.
- EMBAIXADA DO BRASIL NA ARGENTINA, <http://www.brasil.org.ar>.
- EMBAJADA DE JAPÓN EN ESPAÑA, Centro de Prensa Extranjera / Japón, Japan Brief/FPC, n. 0436, 1º out. 2004. http://www.es.embjapan.go.jp/embjapon/main_inf/ser_inf/brief/brief/brief0436.html.
- La Nación*, www.lanacion.com.ar.
- MADRID, E. *Argentina-Brasil*. La Suma del Sur. Mendoza: Universidad de Congreso / Caviar Bleu Editora Andina Sur, 2003.
- MUÑOZ LEDO THIERRY, P. El papel de México en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Revista Mexicana de Política Exterior*, n. 66, México, mar.-jun. 2002.
- NOTIVER. La ONU se queda en números rojos y pide ayuda. 11 abr. 2003. Disponível em: http://www.notiver.com.mx/archivo_notiver/noviembre/041103/html/01planeta.html.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. <http://www.onu-brasil.org.br/index.php>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Centro de Información. México, Cuba y República Dominicana. <http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/cs.htm>.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Un Mundo Más Seguro*. Disponível em: <http://www.un.org/spanish/secureworld/>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Consejo de Seguridad. <http://www.un.org/spanish/docs/sc/>.
- RADIO COOPERATIVA. Santiago de Chile. Argentina objetó presencia permanente de Brasil en el Consejo de Seguridad. 1º out. 2004. Disponível em: http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/antialone.html?page=http://www.cooperativa.cl/p4_noticias/site/artic/20041001/pags/20041001103943.html

- REDE BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. <http://www.relnet.com.br/cgi-bin/WebObjects/RelNet>
- RICARDES, R. La reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Relaciones Internacionales*, v. 4, n. 6, La Plata, 121-123, maio 1994.
- ROETT, R. El papel de Brasil como potencia regional. In: PAZ, G., ROETT, R. (Comps.). *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano / Nuevo Hacer, 2003.
- SANT'ANA, J. A. La economía brasileña y el proceso de globalización de la economía mundial. *Ciclos*, Año VI, v. VI, n. 11, Buenos Aires, segundo semestre 1996.
- SARAIVA, M., TEDESCO, L. Argentina y Brasil. Políticas Exteriores Comparadas tras la Guerra Fria. In: PALERMO, V. (Comp.). *Política brasileña contemporánea*. De Collor a Lula en años de transformación. Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina Editores / Instituto Di Tella, 2003. p. 475-512.
- SILVA, L. I. Lula da. *Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. In: CONFERENCIA DE IMPRENSA SOBRE O FUNDO MUNDIAL DE COMBATE À POBREZA. Genebra, Suíça, 30 jan. 2004. Disponível em: http://www.relnet.com.br/Arquivos/pdf/2004/A_7805.pdf.
- VALENCIA RODRÍGUEZ, L. Conveniencia de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en función de la actual realidad internacional. *Revista de la Academia Diplomática*, n. 1, p. 71-81, maio 1996.
- ZAWELS, E. *Procedimientos y Métodos de Trabajo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), Serie de Documentos de Trabajo, n. 26, Buenos Aires, ago. 1998.
- _____. *Hacia un Sistema de Seguridad Colectiva para el siglo XXI*. El Consejo de Seguridad de la ONU en la década del 90. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

Resumo

O objetivo deste artigo é estudar quais foram as diferentes propostas de reforma do Conselho de Segurança da ONU, qual foi a posição do Brasil a esse respeito e que apoios recebeu. Uma pergunta discutida é se o Brasil possui o potencial para ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. O potencial é estudado em termos de seu peso econômico e dos apoios políticos que recebe por parte de outros Estados para ocupar esse posto, caso se aprove a ampliação do número de membros permanentes do Conselho de Segurança. Em relação a esta questão, se faz uma referência especial à relação entre Argentina e Brasil. Do mesmo modo, se avaliam os requisitos que deveria cumprir um Estado para ser membro permanente e se estima se Brasil cumpre essas expectativas.

A Alemanha e a Reforma das Nações Unidas

WILHELM HOFMEISTER

Os esforços por uma reforma das Nações Unidas gozam, na Alemanha, de amplo apoio no governo federal, no parlamento e nos partidos, na mídia e também entre os cientistas em geral. É verdade que durante o ano de 2004 o foco dessa reforma se concentrou principalmente na questão da reivindicação de um assento permanente para o país no Conselho de Segurança. Entretanto, a avaliação dessa reivindicação é bastante diversificada e, em parte, contraditória, tanto entre governo e oposição no parlamento como também na imprensa e nos meios científicos. Por mais premente que seja uma reforma da ONU, tendo-se em vista a necessária adaptação das suas estruturas tradicionais a novas tarefas, de modo algum existe consenso sobre o futuro papel da Alemanha no âmbito de uma organização mundial reformada. Há, contudo, consenso de que a própria realização de uma reforma abrangente das Nações Unidas será muito difícil. Mesmo o governo federal alemão, que reivindica o assento permanente no Conselho de Segurança, tem enfatizado repetidamente que seu interesse primordial é uma reforma da ONU em si, e que as reivindicações alemãs estariam só em segundo plano.

1. A necessidade de uma reforma das Nações Unidas

Há muitos anos enfatiza-se na Alemanha a necessidade de uma reforma das Nações Unidas, constatando-se, em consonância com muitos observadores internacionais, que nas últimas décadas a ONU ampliou consideravelmente sua composição e seus campos de atividade sem que até agora tenha havido modificações fundamentais em seu documento de fundação, a Carta da ONU.¹ De 51 nações fundadoras, cresceu para 191, e de uma organização cuja finalidade precípua seria proscrever a guerra como instrumento político, se transformou num fórum global em que todos os problemas fundamentais do mundo são discutidos, contribuindo em parte também para sua solução. As estruturas e os procedimentos da ONU já são considerados anacrônicos porque não corresponderiam mais às realidades da política mundial. Ao mesmo tempo, todavia, constata-se também que a agenda das reformas seria tão longa quanto complexa: o Conselho de Segurança com seus 5 membros permanentes não refletiria mais a constelação do poder político do século XXI, o Direito Internacional deveria ser adaptado às novas formas de ameaça, as numerosas organizações e órgãos especiais da ONU se teriam transformado em um conglomerado inextricável, que deveria ser urgentemente depurado e, finalmente, também seria necessário tomar decisões a respeito da definição de prioridades no âmbito das tensões entre garantia de paz, fortalecimento dos direitos humanos, combate à pobreza e proteção do meio ambiente global. A isso acrescentam-se outros temas fundamentando a demanda de reformas, como por exemplo a necessidade de reformas organizacionais internas, reformas financeiras, modificações nos tribunais criminais internacionais, na arquitetura financeira internacional, nos setores econômico e social, na inclusão de novos participantes e de organizações não-governamentais no trabalho da ONU e no debate sobre a governabilidade global.

1. Varwick, 2004; cf. também Gareis e Varwick, 2003; também Dicke, 2004:43-50.

O fato de a ONU ter sido forçada várias vezes ao longo de sua história de agora por quase 60 anos a adaptar-se a novas condições gerais e a novos desafios é visto em geral como chance de que a organização mundial deveria agora ser capaz de encarar no âmbito de uma estrutura organizacional mais eficiente novos campos de responsabilidade além dos riscos e problemas reconhecidos e previstos em 1945. Isto diz respeito a uma série de novas questões globais, como a crescente escassez de recursos naturais, a destruição do meio ambiente, o avanço das alterações climáticas ou o acelerado crescimento da população mundial. Principalmente, porém, discute-se na Alemanha – em boa parte por causa da crise do Iraque – como é que a ONU poderia atingir de forma ainda mais eficaz o seu objetivo central, ou seja, a criação de um sistema coletivo de segurança com o fim de impedir as guerras. Constata-se nesse contexto que hoje, de modo algum, se trata apenas de impedir conflitos entre nações, mas também de novas formas de ameaça à paz e a toda a humanidade por armas de aniquilamento em massa e conflitos internos das nações.

Apesar das restrições à atuação da ONU, mormente na área de garantia da paz, predomina na Alemanha a impressão de que em termos gerais o saldo das Nações Unidas é positivo. Mesmo no campo de garantia da paz, o instrumento dos “capacetes azuis” é visto de modo geral como positivo, ainda que graves crises se sucedessem com frequência.

Um aspecto problemático, porém, é o fato de que as Nações Unidas têm sempre reagido ao crescimento das suas incumbências com a criação de cada vez mais órgãos, programas e organizações especiais. Isto tem prejudicado de forma crescente a eficiência dos trabalhos – o que também tem sido repetidas vezes um foco de críticas internacionais às Nações Unidas. A queixa é de que o crescimento desenfreado da rede de grêmios vem se tornando indistinguível na bruma em torno da organização mundial, impossibilitando qualquer intenção de coordenação. Consta que na área socioeconômica e de política de desenvolvimento o trabalho das Nações Unidas so-

fra “particularmente com a superposição de competências e com deficiências de coordenação” (GAREIS e VARWICK, 2003:259). Essa crítica dirige-se principalmente ao Conselho Econômico e Social com seu número de órgãos subordinados e coordenados quase impossível de abarcar.

É verdade que os esforços do secretário geral Kofi Annan em buscar uma reorganização interna (que inclusive proporcionou significativas reduções de cargos) vêm sendo reconhecidos, assim como também seus esforços para reformar o sistema financeiro. Isto, porém, não dispensa um profundo exame e uma reforma de todo o sistema, em cujo contexto também seria necessário um entendimento melhor entre os grêmios da ONU e as organizações de Bretton Woods, cuja influência tem aumentado nos últimos anos.

2. Necessidades de mudança no âmbito da garantia de paz pela ONU

Para além da questão de quem deveria legitimar o emprego de força militar na política internacional está em discussão todo o sistema de garantia de paz da ONU. O secretário geral Annan tem exigido em inúmeras oportunidades que as nações membros ajustem melhor a ONU aos desafios da globalização, e tem nesse contexto mencionado principalmente três áreas estratégicas de prioridade: libertação de carências (agenda de desenvolvimento), libertação do medo (agenda de segurança) e criação de um futuro ecologicamente sustentável (agenda ambiental). A qualidade especial da ONU residiria em sua possibilidade de conectar essas áreas entre si, permitindo que enfrentem ameaças “novas e antigas” e “duras e suaves”. Tenta-se, com isso, unir elementos tradicionais do conceito de segurança com a garantia dos direitos humanos, o direito ao desenvolvimento e a um ambiente em que valha a pena viver.

Na Alemanha existe a percepção de que a orientação original da ONU – bem sucedida, por sinal – em direção ao impedimento de guerras entre nações sofreu uma mudança radical com a modifi-

cação do quadro bélico para conflitos internos das nações. Fracassos estrondosos como o de Ruanda, da Srebrenica Bósnia ou em Serra Leoa elevaram a pressão por reformas nesta área. Segundo o Capítulo VII da Carta, a ONU disporia de um instrumental suficiente de medidas em caso de ameaça à paz ou sua ruptura, mas na prática quase não se tem feito uso dessas disposições. Considera-se premente que o sistema de garantia da paz passe a operar com maior eficácia e que também se dê maior atenção à diplomacia preventiva e à consolidação da paz. Apóiam-se na Alemanha as propostas correspondentes do Relatório Brahimi, em cuja redação participou também o general alemão Klaus Naumann.²

Tendo em vista que os esforços de reforma no âmbito da garantia de paz pela ONU não têm sido de modo nenhum satisfatórios, considera-se fato comprovado que os recursos próprios da ONU para forçar situações de paz são inadequados e que podem, na melhor das hipóteses, prover uma legitimação. Por outro lado, considera-se irrenunciável a contribuição da ONU para os demorados e complexos processos de garantia e consolidação da paz, bem como de prevenção de conflitos. Observa-se com ceticismo, no entanto, a tendência crescente especialmente das nações industrializadas de aceitarem (ou rejeitarem) mandatos de missões pacificadoras para então levá-las a efeito por sua própria conta. Isto conduz a uma concentração de suas forças sobre nações e regiões de interesse ou importância imediatas para as respectivas nações. Com isso, a ONU fica sujeita a manter apenas uma competência residual sobre

2. Segundo as propostas de um grupo de especialistas sob a presidência de Lakhdar Brahimi, ex-ministro das relações exteriores da Argélia, apresentadas em agosto de 2000, no futuro as tropas da ONU deveriam por princípio receber um mandato “robusto” e ser enviadas somente para missões cujas regras estejam claras, onde tenham comando suficiente e estejam bem equipadas. Exigiu-se para isso também um reforço de pessoal no órgão competente, o *Department of Peacekeeping Operations* na sede geral da ONU, às margens do East River, em Nova York. Além disso, deveria ser mobilizada uma potente força de combate internacional dentro do esquema do *Standby-Arrangement-Systems*, ao qual se pudesse recorrer rapidamente em caso de necessidade.

conflitos esquecidos, para a qual o apoio que recebe das nações industrializadas é bastante hesitante, como se pode observar por exemplo na África ou também no Haiti. Tal “privatização do *peace-keeping*” não goza de apoio na Alemanha.

3. A reforma do Conselho de Segurança

Diante desta efetiva necessidade de mudanças correm desde 1993 intensas discussões nas Nações Unidas sobre possíveis modelos de reforma. Nessas considerações, a reforma do Conselho de Segurança é de importância central e tem o apoio da maioria das nações integrantes – mas ao mesmo tempo é o elemento mais difícil de uma reforma.

Na sua composição atual, o Conselho de Segurança remonta ao ano de 1963, no qual ele foi ampliado pela primeira e até agora última vez. Na ocasião, as Nações Unidas eram integradas por 113 nações. Hoje 191 nações integram as Nações Unidas. Com o aumento do número de membros, o Conselho de Segurança perdeu representatividade e tornou-se ainda mais exclusivista. Por isso, muitas nações são de opinião que o Conselho de Segurança só poderá manter sua autoridade se as grandes regiões do mundo se sentirem adequadamente representadas nele. Isto teria deixado de ser o caso principalmente em relação aos membros permanentes. Estes continuam ainda restritos às potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial – desde que se desconsidere que a “República da China” (Taiwan) foi substituída pela República Popular da China e a União Soviética pela Federação Russa.

No relatório do grupo que foi convidado pelo secretário geral Kofi Annan para elaborar uma proposta de reforma (*High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*),³ foi reconhecido que a

3. A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-Generals High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. New York, 2004: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>

maioria das nações membros deseja uma reforma do Conselho de Segurança porque esta favoreceria principalmente o Terceiro Mundo. No entanto, existe também uma série de opositores à reforma que percebem ameaças ao seu *status* relativo pelo fato de eles próprios não terem chance de ocupar um dos novos assentos permanentes. Como o grupo de trabalho de reforma do Conselho de Segurança na Assembléia Geral só pode decidir de forma consensual, há pouco progresso real a registrar no papel, se bem que a decisão sobre a reforma também não cabe ao grupo de trabalho, mas em última análise à Assembléia Geral.

Está bastante evidente que as reivindicações da Alemanha e do Japão por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU têm o apoio de muitas das nações membros. Ao contrário dos atuais membros permanentes, não se trata de potências nucleares, nem têm uma significativa história de colonialismo, ao contrário da maioria dos outros membros permanentes. No entanto, um problema difícil será definir que nações deverão assumir os assentos permanentes das grandes regiões, ou seja, da África, da Ásia e da América Latina com o Caribe. Até agora, essas regiões não tinham representação suficiente no Conselho de Segurança.

Uma recomendação anterior (a proposta Razali, de 1997) previa ampliar o Conselho de Segurança em 9 assentos, passando de 15 para 24. Cinco desses novos assentos seriam permanentes e seus ocupantes seriam eleitos pela Assembléia Geral. O direito de veto seria concedido de forma apenas restrita aos novos membros e, diferentemente do regulamento atual, os membros antigos deveriam fundamentar o exercício desse direito. A nova composição do Conselho de Segurança seria controlada ou reavaliada após certo tempo. Essa proposta, porém, não foi posta em prática.

4. A Alemanha e a reforma do Conselho de Segurança

Por muito tempo a reforma do Conselho de Segurança Mundial não foi um tema muito importante no debate político e públi-

co na Alemanha. Durante o governo do chanceler Helmut Kohl (1982-1998), a reivindicação alemã por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas não tinha prioridade política. É bem verdade que o ministro das Relações Exteriores da época (Kinkel – 1992-1998) se pronunciava ocasionalmente a respeito, mas não obtinha para isso nenhum apoio explícito por parte do chanceler ou de outros colegas de gabinete.⁴ Naquela época, a política externa da Alemanha perseguia o objetivo de inserir a Alemanha na comunidade internacional depois que a nação reconquistara sua plena soberania somente com a reunificação em 1990, e de habituar a própria população a assumir novas responsabilidades. Isso incluía também pouco a pouco a participação em ações militares mesmo fora da área da OTAN, para o que era necessário obter muito gradualmente a aceitação principalmente na política interna. Assim, por exemplo, a Alemanha não participou militarmente no primeiro conflito iraquiano, que recebeu o apoio unânime do Conselho de Segurança Mundial (resolução 678, de 27.11.1990). Faz poucos anos que a Alemanha vem participando em grau crescente de missões militares pacificadoras fora da Europa, hoje principalmente no Afeganistão. Essa reticência nas ações militares não se fundamentava apenas em limitações políticas e constitucionais na própria Alemanha, que foram paulatinamente desfeitas, mas também na sensibilidade em relação aos vizinhos na Europa e na comunidade internacional mais ampla, que de modo algum observavam com entusiasmo unânime o processo de unificação alemão e tinham sentimentos ambíguos com relação a uma Ale-

4. Sobre esta questão cf. Volker Rittberger / Martin Mogler: Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und ständige Mitgliedschaft Deutschlands, 1997; Karl Kaiser: Die ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat. Ein berechtigtes Ziel der neuen deutschen Außenpolitik, e Wolfgang Wagner: Der ständige Sitz im Sicherheitsrat: Wer braucht wen: die Deutschen diesen Sitz? Der Sicherheitsrat die Deutschen?, in: Europa Archiv 19 / 1993, p. 533 – 552. Lisette Andreae: Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat? Schriften des Forschungsinstituts der DGAP: Munique, 2002.

manha econômica e militarmente forte bem no centro da Europa. Assim, a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança parecia ao chanceler Kohl e à maioria dos integrantes do seu governo algo prepotente e inadequado.

Com a posse do chanceler Gerhard Schröder no governo federal (desde 1998), a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança Mundial passou a ser avaliada de outra forma, tornando-se parte das prioridades políticas. Embora as declarações do governo enfatizem que o governo alemão está primordialmente interessado na reforma da organização mundial e só em segundo plano em reivindicar um assento permanente para a Alemanha no Conselho de Segurança, os intensos esforços do chanceler e do ministro das Relações Exteriores a favor de um apoio internacional à reivindicação alemã durante o ano de 2004 deixam claro que este governo federal busca enfaticamente o lugar no Conselho de Segurança. Pelo menos na percepção pública na Alemanha, esse aspecto ocupa o centro e se sobrepõe a todos os outros aspectos do debate sobre a reforma da ONU.

O alto valor político dessa reivindicação no atual governo já se reflete no acordo de coalizão dos partidos governamentais SPD e VERDES, de 1998. Este declara: “A Alemanha aproveitará a oportunidade de tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas quando a reforma do Conselho de Segurança estiver encerrada do ponto de vista de maior equilíbrio regional e se até então o assento europeu no Conselho de Segurança, preferido em princípio, não puder ser obtido”.⁵

Diante da 58ª Assembléia Geral da ONU, o chanceler Schröder expôs em 2003: “Compartilho a opinião do secretário geral de que a legitimidade do Conselho de Segurança depende de ele ser representativo de todos os povos e regiões. Uma reforma e ampliação – particularmente também incluindo representantes das nações em

5. Acordo de coalizão publicado em: Blätter für deutsche und internationale Politik 12/98, S. 1549.

desenvolvimento – é necessária. Quanto à Alemanha, repito que no âmbito de tal reforma nós mesmos também estamos dispostos a assumir mais responsabilidade”.⁶

Em 2004 o governo alemão subitamente intensificou seus esforços por apoio internacional. Em 25 de março de 2004 o chanceler Schröder declarou no parlamento:

“...Nenhuma nação do mundo está hoje em condições de vencer sozinha os novos desafios. Precisamos de um forte sistema multilateral. E precisamos de Nações Unidas fortes. Entretanto, para viabilizar as tarefas que lhe sobrevêm, existe a necessidade de uma reforma das Nações Unidas. ... Trata-se também da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ele só cumprirá seu papel se sua composição for mais representativa do que é hoje. Por isso a Alemanha participa ativamente desta discussão e se empenha a favor de uma reforma e ampliação do Conselho de Segurança. Importantes nações do Sul deverão receber no futuro um assento permanente. O mesmo vale para as nações industrializadas que contribuem significativamente para a manutenção da paz mundial e a segurança internacional. A Alemanha está disposta a assumir responsabilidade como membro permanente do Conselho de Segurança.”

Em julho de 2004, o ministro das Relações Exteriores, Fischer, viajou à Ásia para divulgar esse projeto. Em setembro ele conseguiu um acordo com a Índia, o Japão e o Brasil, três outros interessados em um assento permanente no Conselho de Segurança (vide a declaração conjunta em anexo). Na Europa, porém, o apoio às intenções alemãs não foi de modo algum unânime. A Itália, principalmente, manifestou-se repetidamente de forma muito crítica, a respeito do que o chanceler alemão se expressou depreciativa-

6. Citado segundo <http://www.bundesregierung.de/artikel-,413.718482/Staendiger-Sitz-fuer-Deutschla.htm>, acessado em 12.01.2005; inclusive quanto ao que segue.

mente. Além disso, no mínimo a Espanha e a Polônia estão bastante reticentes em relação às reivindicações alemãs. Já a França apóia os esforços alemães. Os resultados de uma abrangente pesquisa teuto-francesa em agosto/setembro de 2004 apontam para um amplo apoio a novos assentos permanentes e, entre eles, particularmente também a um assento para a Alemanha.

No início de dezembro do mesmo ano, o chanceler viajou à China, tendo recebido do governo de lá seu apoio à reivindicação alemã. Ao mesmo tempo proclamou a suspensão do embargo de armamentos da UE contra a China. Na subsequente visita ao Japão ele chegou então a reivindicar até um assento com direito de veto.

Do ponto de vista do governo alemão, o país defende uma adaptação da composição do Conselho de Segurança à realidade política mundial, que sofreu mudanças fundamentais desde sua criação em 1945 e sua reforma em 1963. Exemplos disso são a crescente importância das nações em desenvolvimento e emergentes, bem como a responsabilidade global que a Alemanha e o Japão passaram a assumir gradativamente. Seria necessário que o tamanho e a composição do Conselho de Segurança levassem isso em conta. Além disso, hoje a Alemanha sofre direta ou indiretamente algum impacto de qualquer conflito com que o Conselho de Segurança se ocupe, seja como contribuinte de ajuda humanitária como nação cujo público tem particular interesse na manutenção dos direitos humanos, seja como nação-alvo de refugiados e candidatos a asilo ou como fornecedor de pessoal para missões de paz. Por isso a Alemanha desejaria assumir sua responsabilidade também no Conselho de Segurança, cuja função é primariamente a resolução de conflitos. Além disso, a Alemanha também reivindica um direito de presença nesse órgão central das Nações Unidas tendo em vista sua condição de terceiro maior contribuinte financeiro a essa organização mundial.⁷

7. Os principais contribuintes para o orçamento ordinário da ONU são: EUA 22%, Japão 19,7%, Alemanha 9,9%, França 6,5%, Grã-Bretanha 5,6%, Itália 5,1 %, Canadá 2,6%, Espanha 2,5%, Brasil 2,1%, Coreia do Sul 1,9 %.

A Alemanha é a favor de que os novos membros permanentes tenham os mesmos direitos que os atuais. Isto significa que o governo alemão também busca um tratamento igualitário com relação ao direito de veto, permanecendo aberta a uma reforma do direito de veto.

Em 22 de setembro de 2004, o ministro Fischer voltou a apresentar os argumentos alemães perante a 59ª Assembléia Geral da ONU:⁸

“Se realmente quisermos que as decisões do Conselho sejam aceitas como legítimas e efetivamente postas em prática, temos de reformá-lo. Nesse caso ele precisará representar de forma mais abrangente esta organização de estados que hoje engloba 191 membros. Isto não é imaginável sem uma ampliação do número dos seus assentos – tanto de membros permanentes como temporários. Os motivos para tal ampliação são evidentes: um Conselho com mais membros disporia de maior aceitação internacional como base para maior autoridade. A representação mais equilibrada e abrangente de todos os continentes também entre os membros permanentes levaria a uma identificação maior de todas as nações com o Conselho de Segurança. E uma ampliação elevaria nitidamente a motivação dos novos membros do Conselho de Segurança por um empenho mais sustentado em favor da realização dos objetivos da ONU. A ampliação deverá refletir adequadamente transformações como a descolonização, o fim da Guerra Fria e a globalização. Como resultado, a composição do Conselho deverá corresponder às atuais realidades geopolíticas. Para isso, todas as grandes regiões do Sul precisam estar representadas no Conselho de Segurança na forma de membros permanentes. Ao mesmo tempo seria necessário levar em conta aqueles membros que queiram e possam prover uma contribuição particularmente significativa e sustentada para a manutenção da paz mundial e da segurança in-

ternacional, bem como à realização dos objetivos da Organização. Ambas as abordagens de ampliação aumentariam a eficiência, a capacidade de atuação e a capacidade de imposição do Conselho. ... a composição do Conselho de Segurança se mantém inalterada há 40 anos. Creio que é mais que tempo de adaptá-lo à nova situação mundial. Neste processo, soluções parciais ou intermediárias não serão necessárias nem benéficas. Tal como o Brasil, a Índia e o Japão, também a Alemanha está disposta a assumir a responsabilidade associada a um assento permanente no Conselho de Segurança. Será particularmente importante, no entanto, que o continente africano esteja representado entre os novos membros permanentes. Mas ainda há um segundo ponto a ser levado em conta numa reforma de segurança: deveria ser criada a possibilidade de mais nações integrantes engajadas na ONU participarem mais intensamente dos trabalhos do CS. Para isso também existe a necessidade de criação de mais assentos temporários. Com isto também se obterá uma proporção numérica equilibrada entre membros permanentes e temporários.”

Na qualidade de uma das maiores nações industrializadas do mundo, responsável pela terceira maior contribuição financeira, e que entretanto constitui o segundo maior fornecedor de tropas para as missões da ONU, sendo, além disso, a maior nação da União Européia em termos econômicos e populacionais, a Alemanha tem um direito legítimo a uma representação permanente no Conselho de Segurança. Peter Struck (SPD), colega de gabinete de Fischer no Ministério da Defesa, expressou da seguinte forma os argumentos a favor do assento alemão: “A reivindicação de um assento permanente do Conselho de Segurança Mundial fundamenta-se pura e simplesmente no desempenho da Alemanha.”⁹

8. <http://www.bundesregierung.de/artikel-, 413.718482/Staendiger-Sitz-fuer-Deutschla.htm>

9. Verteidigungspolitische Richtlinien (Diretrizes de política de defesa) 2004; publicadas em: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/03, item 45, p. 890.

5. A alternativa de um assento para a União Européia

Por muito tempo, principalmente logo após a reunificação alemã, houve amplo consenso entre os políticos na Alemanha no sentido de que a nação deveria empenhar-se por um assento permanente da União Européia no Conselho de Segurança Mundial. Originalmente também os atuais partidos governamentais propagavam o assento alemão no Conselho de Segurança como alternativa para um assento europeu. No entanto, um assento europeu parece bem pouco realista. Essa exigência esbarra antes de tudo na Carta das Nações Unidas, que reconhece como integrantes apenas nações e não organizações internacionais ou supranacionais como a União Européia. A maioria das nações, porém, não aprovaria uma reforma da Carta, porém, que houvesse a possibilidade de associação a tais organizações adicionalmente às nações que as integram, incluindo a possibilidade de participação no Conselho de Segurança. Além disso, os atuais membros permanentes europeus (Grã-Bretanha e França) não consideram seus assentos permanentes como massa disponível para a cooperação europeia, mas como irrenunciável expressão da sua soberania nacional. Esse papel especial também está consolidado nos acordos de Amsterdã e Nice, que são fundamentais para a UE. Em terceiro lugar, um assento europeu faria encolher o peso dos votos dos integrantes europeus dos atuais três e quatro no Conselho de Segurança e de 15 na Assembleia Geral para um único voto em cada um dos órgãos. Na perspectiva de uma ampliação da UE, essa proporção piora ainda mais. Isto não atenderá aos interesses da União Européia, cujos membros, afinal das contas, financiam quase 40% do orçamento das Nações Unidas.

Por isso, com poucas exceções, até agora as nações integrantes da UE manifestaram-se a favor de novos assentos permanentes e não de um assento europeu. Presentemente não se vislumbra um modo de dissolver esses interesses em favor de um assento europeu.

6. Apoio e contestação na Alemanha

No debate público na Alemanha, a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança é controverso. No parlamento, o governo tem apoio dos partidos da coalizão SPD e VERDES, e também o partido oposicionista menor FDP não se opõe por princípio a essa intenção. Não obstante, alguns parlamentares do partido VERDE criticaram o chanceler porque as suas iniciativas não estariam concordadas com os parceiros europeus e responderam unilateralmente aos interesses de outros países como o Brasil ou a Índia. No partido oposicionista maior, a CDU, existe considerável oposição à aspiração do chanceler e do seu ministro de Relações Exteriores. O líder da fração parlamentar da CDU/CSU, Wolfgang Schäuble, acusou o chanceler de comportamento nacionalista e alertou para o perigo de a busca de um assento alemão promover novas tensões na Europa. Ele exigiu que o esforço da política alemã fosse um assento permanente para a União Européia no Conselho de Segurança Mundial.¹⁰ Já outros políticos da CDU acusam o governo federal de comportamento inábil na defesa da reivindicação alemã, mas tendem a apoiar a reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança, inclusive por causa da considerável contribuição financeira alemã à ONU, que também fundamentaria um direito maior de participação deliberativa.

Na opinião de Karl Kaiser, um dos mais influentes cientistas na área de política externa, a reivindicação alemã por um assento permanente no Conselho de Segurança Mundial se justifica e o momento nunca foi mais favorável à Alemanha para ser aceita. Os atuais desafios e a estrutura da política internacional exigiriam mais do que nunca um fortalecimento do papel político das Nações Unidas na promoção da ordem. O desfecho da guerra do Iraque seria

10. Discurso no parlamento alemão: <http://www.wolfgang-schaeuble.de/texte/040908bundestag.pdf>; cf. também Financial Times Deutschland de 22.09.2004.

uma prova de que os problemas internacionais só poderiam ser resolvidos mediante abordagens multilaterais. O papel da ONU como potência promotora da ordem tenderia antes a aumentar no futuro. Como terceira maior economia mundial, atingida particularmente pelos desdobramentos da política internacional e, especialmente, pela suas crises, a Alemanha deveria empenhar-se por meio de um assento permanente no Conselho de Segurança em favor do fortalecimento do multilateralismo e da Organização Mundial. Afinal, a Alemanha constitui um dos maiores contribuintes e fornecedores de tropas, tendo angariado muitas simpatias por sua postura no ambiente precedente à guerra do Iraque. Como um assento europeu seria irrealista, caberia à Alemanha encarar finalmente sua posição na política mundial, mostrando engajamento financeiro e militar mais intenso como “potência garantidora da paz mundial”. Quem propuser uma ação no estilo “anão de jardim”, interpretaria mal o desenvolvimento internacional (KAISER, 2004:61-69).

Por outro lado, outros autores alertam contra um papel de liderança internacional da Alemanha, porque diante da crise estrutural socioeconômica nacional faltariam os recursos para grandes projetos de política externa. O “abismo entre ambições exacerbadas e recursos minguantes” aumentaria a tentação de impor “interesses nacionais” de forma mais grosseira, como é o caso do pacto de estabilidade, ou de executar uma política de prestígio. Recomenda-se que seria melhor a Alemanha prosseguir com sua tradição bem-sucedida de agir e integrar no papel de intermediário atrás dos bastidores (HELLMANN e WOLF, 2004:71-78). Também na mídia levantam-se ocasionalmente vozes críticas contra a reivindicação alemã.¹¹

Em termos gerais, porém, a questão de um assento permanente no Conselho de Segurança não exerce maior importância no debate político interno na Alemanha. Caso se chegue a tanto, isto certamente representaria um ganho de prestígio e um apresentável sucesso político para o atual governo.

11. Vgl. Z.B. “Eitle Amateure!”, *in* Financial Times Deutschland de 28.09.2004.

7. Perspectivas

Embora a reivindicação alemã por um assento permanente para a nação no Conselho de Segurança da ONU pareça bem fundamentada, ainda existem consideráveis barreiras opondo-se à realização deste objetivo.

Uma primeira barreira é que o relatório do “Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças”,¹² instalado pelo secretário geral Annan, apresentado em 2 de dezembro de 2004, não apresenta nenhuma preferência inequívoca por algum modelo de reforma do Conselho de Segurança. Uma parte do grupo assumiu o velho modelo italiano, que, chamado de “modelo B”, prevê 8 assentos adicionais com mandato de quatro anos. As nações com potencial para esses assentos poderiam recandidatar-se imediatamente, de modo que, mediante um trabalho convincente, poderiam perpetuar-se no Conselho de Segurança. Esse modelo corresponde ao interesse daqueles que, na implementação de novos assentos permanentes, receiam sair prejudicados. E não são poucos, tratando-se de nações bastante influentes, como na Europa com certeza as populosas Itália, Espanha e Polônia e possivelmente ainda a Holanda. Talvez o governo alemão devesse ter procurado algum entendimento com essas nações. Agora elas apostarão tudo em “B”. Também internacionalmente a aliança com o Brasil e a Índia talvez não tenha sido muito hábil, já que no mínimo despertou críticas de nações como o México e o Paquistão, que de modo algum apóiam as pretensões da Índia ou do Brasil.

Se o modelo B se impuser, o assento permanente alemão estará perdido por anos, porque a recomendação propõe uma revisão da composição do Conselho de Segurança só para 2020.

Já o modelo A prevê 6 novos assentos permanentes, se bem que sem direito a veto. É que o Grupo de Alto Nível considera o “Ins-

12. Cf. também o relatório: “Um mundo seguro: nossa responsabilidade comum” disponível em tradução alemã na Homepage das Nações Unidas.

tituto do Veto” um “anacronismo inconveniente a uma era crescentemente democrática” (Relatório, nota 256, p. 78). Observa além disso que “...a circunstância de que os cinco membros permanentes podem, mesmo sem interpor um veto formal, afastar da ordem do dia do Conselho de Segurança questões decisivas relativas à paz e à segurança, tem solapado ainda mais a confiança no trabalho do Conselho” (Relatório, nota 246, p. 75). Nesse sentido, o avanço do chanceler Schröder a favor do veto pode ter causado algum estrago político. Sentiram-se agredidas as cinco potências detentoras de veto, bem como os já mencionados potenciais perdedores na reforma.

O Grupo de Alto Nível recomenda à Assembléia Geral “dar preferência” na eleição de membros para assentos permanentes ou de prazo prolongado “àquelas nações que em suas regiões estejam ou entre os três maiores contribuintes financeiros voluntários ou entre os três maiores fornecedores de tropas para missões pacificadoras das Nações Unidas” (Relatório, nota 254, p. 77). Tudo isso é aplicável à Alemanha. Além disso, o grupo contempla “atividades diplomáticas de apoio aos objetivos e aos mandatos das Nações Unidas” (Relatório, nota 249a, p. 76; também quanto ao que segue). Neste aspecto em particular, a Alemanha engajou-se intensamente em relação ao Sudão, justamente em 2004, pagando conferências e despesas de viagem e oferecendo apoio militar à União Africana, encarregada pela ONU.

Outro critério que o grupo exige dos candidatos dentre as nações desenvolvidas é que “alcancem ou apresentem consideráveis avanços no sentido de alcançar o valor-alvo de 0,7% do PIB acordado internacionalmente para ajuda pública ao desenvolvimento”. A Alemanha, bem como atualmente e provavelmente também em tempo previsível a maioria das nações industrializados, não cumpre este requisito, mas os outros candidatos também não.

Dentre os seis novos assentos previstos um deverá destinar-se à Europa (Alemanha), um à América (Brasil), dois à Ásia (Japão e Índia) e dois à África. Como já se mencionou, os primeiros quatro formaram uma aliança. Do ponto de vista dos interesses do governo

alemão seria desejável votar englobadamente em todos os candidatos e evitar votações separadas em candidatos individuais. Formalmente, isto seria possível via uma alteração da Carta da ONU. Bastaria inserir uma frase que relacionasse as seis novas nações, assim como atualmente ocorre no artigo 23 da Carta com referência às cinco potências com direito a veto. Quem tivesse problemas com a Alemanha mas quisesse apoiar os outros cinco e a reforma em geral, mesmo assim ainda daria um voto à Alemanha. Por outro lado é difícil imaginar que a reivindicação alemã na Assembléia Geral não seja apoiada por pelo menos dois terços das nações integrantes da ONU.

No entanto, as ambições alemãs poderiam esbarrar em mais duas outras dificuldades. Primeiramente, todo o pacote de reformas poderia soçobrar diante da resistência do Congresso dos EUA, no qual o secretário geral Kofi Annan perdeu muito do seu prestígio.¹³ Em segundo lugar não existe certeza nenhuma de que os EUA apoiarão a reivindicação alemã ou que não fossem no mínimo cobrar um alto preço por isso. Por outro lado, as outras quatro potências com direito a veto, a Rússia, a França, a Grã-Bretanha e a China, já sinalizaram sua aprovação para as ambições alemãs. Em termos gerais não parece irrealista supor que a Alemanha conquistará em breve um assento permanente no Conselho de Segurança. Contudo, se este terá a mesma qualidade que o dos atuais membros permanentes é uma questão que ainda permanece em aberto.

Referências bibliográficas

ANDREAE, Lisette. *Reform in der Warteschleife*. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat? Schriften des Forschungsinstituts der DGAP: Munique, 2002.

13. Matthias Rüb: Em Washington Kofi Annan é visto como o grande perdedor, *in*: FAZ 10.12.2004. Escândalo de corrupção em conexão com o programa “Petróleo por Alimentos” para a população civil do Iraque; a velada crítica de Annan à guerra de agressão dos EUA contra o Iraque.

- DICKE, Klaus. Die Zukunft der Vereinten Nationen. Entwicklung und Perspektiven seit 1990. *Die politische Meinung*, n. 412, p. 43-50, mar. 2004.
- GAREIS, Sven, VARWICK, Johannes. *Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen*; Bundeszentrale für politische Bildung Schriftenreihe Band 403, Bonn, 2003.
- HELLMANN, Gunther, WOLF, Reinhard. Neuer Spielplan auf der Weltbühne. Deutschlands Auftritt muss abgesagt werden. *Internationale Politik* 59, 8, p. 71-78, 2004.
- HIGH-LEVEL PANEL on Threats, Challenges and Change. *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the Secretary-Generals High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. New York, 2004. Disponível em: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>
- KAISER, Karl. Der Sitz im Sicherheitsrat. Ein richtiges Ziel deutscher Außenpolitik. *Internationale Politik* 59, 8, p. 61-69, 2004.
- . Die ständige Mitgliedschaft im Sicherheitsrat. Ein berechtigtes Ziel der neuen deutschen Außenpolitik. *Europa Archiv* 19, 1993.
- RITTBERGER, Volker, MOGLER, Martin. *Reform des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und ständige Mitgliedschaft Deutschlands*. In: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (Hrsg.). *Die Reform des UN-Sicherheitsrates*. Ein ständiger Sitz für Deutschland? Blaue Reihe, n. 70, Bonn, out. 1997, p. 18-40
- RÜB, Matthias. Em Washington Kofi Annan é visto como o grande perdedor. *FAZ* 10.12.2004. Escândalo de corrupção em conexão com o programa “Petróleo por Alimentos” para a população civil do Iraque; a velada crítica de Annan à guerra de agressão dos EUA contra o Iraque.
- VARWICK, Johannes. Die Reform der Vereinten Nationen – Weltorganisation unter Anpassungsdruck. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43 / 2004.
- VGL. Z.B. Eitle Amateure! *Financial Times Deutschland*, 28.09.2004.
- WAGNER, Wolfgang. Der ständige Sitz im Sicherheitsrat: Wer braucht wen: die Deutschen diesen Sitz? Der Sicherheitsrat die Deutschen? *Europa Archiv* 19, 1993.

Resumo

O artigo aborda a necessidade de reformas na ONU e a discussão feita na Alemanha – em boa parte por causa da crise do Iraque – de como é que a ONU poderia atingir de forma ainda mais eficaz o seu objetivo central, ou seja, a criação de um sistema coletivo de segurança com o fim de impedir as guerras. Constatou-se nesse contexto que hoje, de modo algum, se trata apenas de impedir conflitos entre nações, mas também de novas formas de ameaça à paz e a toda a humanidade por armas de aniquilamento em massa e conflitos internos das nações.

Discute-se também a necessidade de reforma no Conselho de Segurança da ONU, especialmente no que diz respeito à reivindicação de alguns países, inclusive a Alemanha, de participarem como seus membros permanentes.

ANEXO

**Declaração brasileiro-alemã-indiana
Nova York, 21 de setembro de 2004**

1. Para que a comunidade dos povos possa enfrentar eficazmente as diversas ameaças e os desafios com os quais presentemente se defronta, é importante reformar as Nações Unidas como um todo.

2. A Assembléia Geral precisa ser revitalizada, uma vez que incorpora a vontade geral de todas as nações membros. Precisamos, além disso, melhorar a eficiência das organizações e dos grêmios da ONU nas áreas social e econômica a fim de poder enfrentar com eficácia os prementes desafios.

3. O Conselho de Segurança deve refletir as realidades dentro da comunidade das nações do século XXI. É preciso que seja representativo, legítimo e eficaz. É essencial que o Conselho de Segurança incorpore como membros permanentes nações que possuam a vontade e a capacidade de assumir importantes tarefas relativas à manutenção da paz mundial e da segurança internacional. No mais, o número de membros das Nações Unidas quase quadruplicou desde a sua fundação no ano de 1945 e o número de nações em desenvolvimento entre as nações membros também aumentou dramaticamente. Por isso, o Conselho de Segurança precisa expandir o número dos seus membros tanto entre os permanentes como entre os temporários, devendo pertencer a ele como novos membros permanentes não somente nações em desenvolvimento, mas também nações desenvolvidas.

4. O Brasil, a Alemanha, a Índia e o Japão, firmemente convictos de sua condição de legítimos candidatos à condição de membros permanentes em um Conselho de Segurança ampliado, apóiam-se

mutuamente em suas candidaturas. Também a África deverá estar representada entre os membros permanentes do Conselho de Segurança. Envidaremos esforços em conjunto com nações membros de mesma orientação no sentido de realizar uma reforma substancial das Nações Unidas, inclusive do Conselho de Segurança.

Publicações anteriores dos *Cadernos Adenauer*



Liberdade Religiosa em questão (n. 04, 2004)

Revolução no Campo (n. 03, 2004)

Neopopulismo na América Latina (n. 02, 2004)

Avanços nas Prefeituras: novos caminhos da democracia
(n. 01, 2004)

Mundo virtual (n. 06, 2003)

Os intelectuais e a política na América Latina (n. 05, 2003)

Experiências asiáticas: modelo para o Brasil? (n. 04, 2003)

Segurança cidadã e polícia na democracia (n. 03, 2003)

Reformas das políticas econômicas: experiências e alternativas
(n. 02, 2003)

Eleições e partidos (n. 01, 2003)

O Terceiro Poder em crise: impasses e saídas (n. 06, 2002)

O Nordeste à procura da sustentabilidade (n. 05, 2002)

Dilemas da Dívida (n. 04, 2002)
Ano eleitoral: tempo para balanço (n. 03, 2002)
Sindicalismo e relações trabalhistas (n. 02, 2002)
Bioética (n. 01, 2002)
As caras da juventude (n. 06, 2001)
Segurança e soberania (n. 05, 2001)
Amazônia: avança o Brasil? (n. 04, 2001)
Burocracia e Reforma do Estado (n. 03, 2001)
União Européia: transtornos e alcance da integração regional
(n. 02, 2001)
A violência do cotidiano (n. 01, 2001)
Os custos da corrupção (n. 10, 2000)
Fé, vida e participação (n. 09, 2000)
Biotecnologia em discussão (n. 08, 2000)
Política externa na América do Sul (n. 07, 2000)
Universidade: panorama e perspectivas (n. 06, 2000)
A Rússia no início da era Putin (n. 05, 2000)
Os municípios e as eleições de 2000 (n. 04, 2000)
Acesso à justiça e cidadania (n. 03, 2000)
O Brasil no cenário internacional (n. 02, 2000)
Pobreza e política social (n. 01, 2000)

OBS.: Os Cadernos Adenauer podem ser solicitados diretamente à Fundação Konrad Adenauer.

■ Preço dos 4 volumes editados no ano: R\$ 25,00

■ Preço individual do exemplar: R\$ 8,00