
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. Warwick, 2004; cf. também Gareis e Warwick, 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. Constatase 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 freqüência.

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 abranger.

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 imediatos 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 estesjam 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

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 voto 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 públ-

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

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 recebera 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-

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 voto.

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 desejará 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

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.

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%, Coréia 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 voto, permanecendo aberta a uma reforma do direito de voto.

Em 22 de setembro de 2004, o ministro Fischer voltou a apresentar os argumentos alemães perante a 59^a 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-

8. http://www.bundesregierung.de/artikel-,_413.718482/Staendiger-Sitz-fuer-Deutschla.htm

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 entrementes 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

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 européia, 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 Amateur!”, 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 voto. 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 voto pode ter causado algum estrago político. Sentiram-se agredidas as cinco potências detentoras de voto, bem como os já mencionados potenciais perdedores na reforma.

O Grupo de Alto Nível recomenda à Assembleia 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 industrializadas, 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 deseável 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 voto. 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 Assembleia 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 apoiariam 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 voto, 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-General's 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.

RITTBURGER, 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. 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.

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 convic-tos 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.