

Universidade Federal de Juiz de Fora

Caio Cesar Spíndola Fajardo Pintos

**A REFORMA DA ONU: POSSIBILIDADES DE
DEMOCRATIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO**

Juiz de Fora

2012

Caio Cesar Spíndola Fajardo Pintos

**A REFORMA DA ONU: POSSIBILIDADES DE
DEMOCRATIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO**

Monografia de conclusão de curso,
apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade Federal de Juiz de
Fora como requisito para obtenção
do título de bacharel em Direito,
sob a orientação da Professora Dra.
Manoela Carneiro Roland.

Juiz de Fora

2012

Caio Cesar Spíndola Fajardo Pintos

**A REFORMA DA ONU: POSSIBILIDADES DE
DEMOCRATIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO**

Monografia de conclusão de curso,
apresentada à Faculdade de Direito
da Universidade Federal de Juiz de
Fora como requisito para obtenção
do título de bacharel em Direito,
sob a orientação da Professora Dra.
Manoela Carneiro Roland.

Aprovado em __/__/__

Profa. Dra. Orientadora: Manoela Carneiro Roland
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Orfeu Sergio Ferreira Filho
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Fabrício de Souza Oliveira
Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora

2012

RESUMO

A monografia discute as possibilidades de democratização da ONU que é um dos aspectos do debate sobre sua reforma, iniciada ao fim da Guerra Fria e que vem incorporando dois aspectos fundamentais: a representação de atores não estatais e o caráter do processo decisório. Assim, o presente trabalho traça uma linha histórica da organização, com destaque aos problemas que esta vem enfrentando e analisa as diferentes propostas de reforma de seu único órgão com caráter decisório, o Conselho de Segurança, através do aumento da representatividade de países de diferentes regiões do globo; bem como a necessidade de melhoria dos mecanismos de participação da sociedade civil organizada, principalmente as Organizações Não-Governamentais, nos quadros da organização.

Palavras-chave: Reforma da Organização das Nações Unidas – Democratização do Conselho de Segurança – Sociedade Civil Organizada - Ordem Internacional – ONU.

ABSTRACT

The paper discusses the possibilities for democratization of the UN which is an aspect of the debate on its reform, which began at the end of the Cold War and has incorporated two key issues: the representation of non-state actors and the character of decision making. This paper draws a historical line of the organization, highlighting the problems that has faced and analyzes the various proposals for reform of its unique character-making organ, the Security Council, by increasing the representation of countries from different regions the globe, as well as the need for improved mechanisms for participation of organized civil society, especially Non-Governmental Organizations in tables of organization.

Keywords: Reform of the United Nations - Security Council Democratization - Organized Civil Society – UN International Order.

SÚMARIO

1. Introdução.....	6
2. Aspectos fundamentais da Organização das Nações Unidas	9
2.1- Histórico e antecedentes	9
2.2- Propósitos e princípios	11
2.3- Problemas enfrentados pela Organização das Nações Unidas e a necessidade da reforma.....	12
2.4- Evolução das tentativas de reforma	16
3. Principais propostas de reforma	20
3.1- A reforma do Conselho de Segurança	21
3.1.1- Modelos de reforma	25
3.1.2- Problemas que impedem a implementação da reforma	30
3.2- A participação da sociedade civil organizada e das Organizações Não Governamentais	32
3.2.1- Modelos de reforma	35
4. A posição brasileira	37
4.1- Tratamento dispensado à reforma da ONU pelos diferentes governos brasileiros	42
5. Conclusão.....	46
6. Bibliografia.....	51

INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) é a mais importante organização internacional existente, cujo objetivo declarado é facilitar a cooperação em matéria de direito internacional, segurança internacional, progresso social, desenvolvimento econômico, direitos humanos e a realização da paz mundial. Atualmente, conta com 193 Estados-membros, incluindo quase todos os Estados soberanos do mundo.

Após quase 70 anos de sua criação pela Carta, assinada no dia 26 de junho de 1945 na cidade de São Francisco – EUA, a organização permanece relevante na ordem internacional contemporânea. Não há como negar a contribuição que representa para a paz, seu papel na luta pelos direitos humanos e sua ação na promoção do desenvolvimento econômico e social.

Inicialmente, será traçado o histórico das Nações Unidas, desde a sua institucionalização até os dias atuais, bem como a exposição de seus princípios e propósitos.

Após, o primeiro capítulo abordará os problemas que a ONU tem enfrentado decorrentes, em grande parte, das mudanças ocorridas na ordem internacional. Tais dificuldades vêm demonstrando enfaticamente a necessidade existente de a organização passar por profundas alterações em sua estrutura e funcionamento.

Não se discute, por evidente, que os tempos são outros. Não mais vigem as estruturas e comportamentos internacionais que caracterizavam o passado recente. As instituições internacionais mostram-se cada vez menos capazes de superar os graves desafios do mundo atual, em razão do progressivo déficit de representatividade e de coerência do sistema internacional multilateral.

Nessa toada, a sexagenária Organização das Nações Unidas tem enfrentado um momento de contestação no que se refere à forma como exerce sua autoridade política no sistema internacional. Pode-se dizer que depois de mais de seis décadas de funcionamento sem interrupção, a ONU tem um legado tão relevante de realizações como de problemas. Atualmente aprofunda-se a convicção de que a agenda, as

instituições, os procedimentos e os métodos de trabalho da ONU requerem urgente atualização.

Assim, a existência de um descompasso entre uma realidade que exige mecanismos atuais e a estrutura de uma organização da qual se espera resultados e respostas, justifica a abertura da discussão sobre a reforma que possa permitir que a ONU continue cumprindo as funções que lhe foram atribuídas pela sociedade internacional após sua institucionalização.

Se a ONU pretende continuar sendo o veículo pelo qual os Estados possam lidar com os desafios de hoje e de amanhã, precisará de grandes reformas para torná-la mais eficiente, transparente e democrática.

Reformar as Nações Unidas significa reorganizar o funcionamento da máquina intergovernamental, de modo a tornar a organização mais representativa, democrática e eficiente na execução dos fins para os quais foi instituída.

Contudo, tal processo não será completo sem renovações de caráter estrutural: a reforma do Conselho de Segurança para adaptá-lo às novas realidades internacionais e a superação do déficit democrático decorrente da ausência de representação dos novos atores globais, podendo-se citar as Organizações Não Governamentais (ONGs).

No segundo capítulo, estará em pauta a reforma do Conselho de Segurança e dos mecanismos de participação das ONGs na organização. Serão apresentadas propostas de reformas a serem adotadas e explicitados os principais problemas que obstaculizam sua implementação.

A reforma desses dois pontos constitui condição básica de eficiência das Nações Unidas como um todo. E o presente trabalho abordará esses dois aspectos da reforma a fim de possibilitar uma maior democratização da organização que preenche espaço necessário e próprio no sistema internacional.

Alguns estudiosos afirmam que a Organização não pode ser reformada; que ela sempre teve e continuará tendo um papel marginal no cenário internacional. Outros propõem que a Carta seja reescrita e uma nova organização, adaptada à realidade do novo cenário internacional, criada. No entanto, esse trabalho defende que uma revisão institucional é o caminho mais viável para adaptar e revigorar a ONU.

A iniciativa do debate sobre a reforma é louvável e bastante oportuna em razão da realidade contemporânea e do interesse público de tal discussão face a importância da organização para os destinos do planeta.

Frisa-se que o caráter universal do sistema, a diversidade de questões transnacionais abordadas e a influência das normas e valores produzidos em seus fóruns, sublinham a relevância do debate sobre a democratização da ONU.

No último capítulo será discutida a posição adotada pelo Brasil nas discussões referentes ao tema da reforma das Nações Unidas: o pleito pelo assento permanente no Conselho de Segurança, os benefícios (e problemas) que isso acarretará e o papel importante exercido pelo governo brasileiro no impulsionamento desses debates.

Diante do exposto, tem-se que o objetivo geral deste trabalho consiste na identificação dos problemas pelos quais a ONU vem passando; na demonstração da necessidade patente de se implementar uma reforma; na análise de possíveis modelos a serem adotados pela Organização das Nações Unidas, visando uma democratização de suas estruturas e procedimentos e na explicitação da postura brasileira frente a este tema.

A relevância da ONU advém, sobretudo, de sua legitimidade. Todavia, essa legitimidade vem sendo discutida em face da falta de representatividade dos Estados-membros em seu Conselho de Segurança e da falta de participação da sociedade civil organizada em sua agenda de debates.

Nas palavras do atual Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon:

“Todos os dias somos lembrados da necessidade de uma ONU mais fortalecida, ao encararmos um crescente espectro de novos desafios, incluindo crises humanitárias, violações dos direitos humanos, conflitos armados e importantes preocupações ambientais e de saúde. Raramente as Nações Unidas foram chamadas a fazer tanto para tantos. Estou determinado a respirar nova vida e injetar confiança renovada em uma ONU fortalecida firmemente ancorada no século XXI, e que seja efetiva, eficiente e coerente”. [KI-MOON, BAN. Reforma da ONU. Disponível em <http://www.onu.org.br/a-onu-em-acao/a-onu-em-acao/reforma-da-onu>].

2- ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

2.1- Histórico e antecedentes

Para compreender os esforços em curso de reforma das Nações Unidas é necessário partir de uma análise, ainda que breve, da evolução do quadro internacional e sua repercussão sobre o funcionamento da ONU.

Inicialmente, cabe lembrar que a sociedade internacional ao longo da história pregressa à criação da ONU foi pautada por disputas políticas entre povos, reinos e Estados, pela ausência de um canal de diálogo internacional, pela valorização excessiva do Estado soberano e marcada pela presença de diversos conflitos de caráter territorial.

Após a II Guerra Mundial, um sentimento generalizado de que era necessário encontrar uma forma de manter a paz entre os países passou a vigorar na comunidade internacional. Acreditava-se que apenas uma organização de caráter global da qual fizessem parte as potências mundiais seria capaz de manter a paz e promover a cooperação internacional na solução de problemas econômicos, sociais e humanitários.

A ONU nasceu, portanto, em um mundo cujos protagonistas indiscutíveis eram os Estados nacionais, e a representação democrática não era uma das preocupações de seus criadores. Seu nascimento se baseou em três pressupostos.

O primeiro diz respeito à ideia de segurança coletiva, que sustentava que a experiência da guerra iria motivar as nações a enfrentar qualquer ameaça à segurança internacional, mediante o uso conjunto da força exercido por um organismo coletivo.

O segundo é decorrência de uma preferência à diplomacia coletiva em detrimento da bilateral, já que a primeira é considerada uma forma mais eficaz de conduta internacional, cuja implementação exigia o estabelecimento de uma organização de caráter multilateral e global.

O terceiro pressuposto é decorrente do segundo, consistente no fato de que essa Organização seria autenticamente multilateral.

A ONU passou a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta pela China, Estados Unidos, França, Reino Unido e da ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários.

Desta forma, a fundação das Nações Unidas marcou a construção da sociedade internacional contemporânea e de um ambiente propício para trocas culturais, normativas, econômicas e sociais entre o plano local e o global. Desde então, a ONU representa o pilar das relações entre os diversos Estados.

Todavia, desde o seu surgimento o mundo passou por profundas e significativas mudanças, cujos desencadeadores serão explicitados a seguir.

O surgimento de um sistema global pós-nacional, advindo do desenvolvimento acelerado do processo de transnacionalização e de seu impacto sobre as sociedades nacionais, foi o grande responsável pela mudança no mundo de hoje.

Outro fator importante a desencadear alterações no sistema internacional consiste na emergência de um novo paradigma tecnológico, relacionado à facilidade de comunicação entre diferentes países, à microeletrônica e à criação de novas atividades produtivas em detrimento das tradicionais.

A terceira megatendência reside no declínio do conflito ideológico Leste/Oeste e o conseqüente fim da Guerra Fria, que ensejou a substituição do interesse nacional por considerações de segurança estratégica para valores e preferências mais diversificadas e qualitativas. Sem contar que o poder se tornou mais difuso, e a ordem e paz mundiais deixaram de se basear na conciliação e equilíbrio de interesses competitivos. Isso possibilitou a emergência de um conjunto de nações empenhadas em um processo de adaptação a um mundo mais integrado, complexo e dinâmico.

Com o derruir do sistema centralizador estatal e com a extinção da URSS, os países do Terceiro Mundo aproveitaram a vantagem numérica do grupo para influir. A multipolarização do sistema político internacional, não mais dividido em duas ideologias conflitantes, mas em diversos centros culturais e econômicos, demonstrou a

necessidade da inclusão dos novos atores estatais surgidos nos quadros mais importantes de deliberação e participação da ONU.

É importante mencionar, ainda, que a crescente interdependência entre as sociedades nacionais, o papel dos atores não estatais (entre eles as ONGs) e a crescente reflexão sobre questões que não podem ser tratadas apenas no interior dos países vêm intensificando a crença de que o mundo atual não é o mesmo daquele em que as Nações Unidas foram criadas.

Desta forma, pode-se dizer que as estruturas políticas, econômicas e sociais do mundo foram tão profundamente alteradas desde a criação das Nações Unidas que hoje se discute qual o seu papel – ou até mesmo sua validade – em um planeta que teve as relações entre os Estados e a comunidade global tão modificadas.

2.2- Propósitos e princípios

A Organização das Nações Unidas é uma organização internacional formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e desenvolvimento mundiais.

O preâmbulo do documento de fundação da Organização expressa os ideais e propósitos dos povos cujos governos se uniram para construir as Nações Unidas:

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.

E para tais fins, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, que a força armada não será usada a não ser no interesse comum, a

empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

Resolvemos conjugar nossos esforços para a consecução desses objetivos. Em vista disso, nossos respectivos Governos, por intermédio de representantes reunidos na cidade de São Francisco, depois de exibirem seus plenos poderes, que foram achados em boa e devida forma, concordaram com a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Organização das Nações Unidas [ONU, 1945, p. 1].

Infere-se, então, que os propósitos principais são a manutenção da paz e segurança; a cooperação internacional para resolução de problemas mundiais de caráter econômico, social, cultural e humanitário; e promover o respeito aos direitos humanos, além de ser um centro destinado a harmonizar a ação dos povos para a consecução dos objetivos comuns.

As ações da organização se norteiam de acordo, principalmente, com os princípios da igualdade e soberania de todos os seus membros; da resolução pacífica de controvérsias; abstenção ao emprego de força e da não intervenção em assuntos que sejam essencialmente da alçada nacional de cada país.

2.3- Problemas enfrentados pela Organização das Nações Unidas e a necessidade da reforma

Na presente conjuntura internacional, a ONU está fortalecida em seu papel de guardião da paz mundial. Contudo, vem enfrentando permanente crise e toda sorte de problemas que impedem ou dificultam a efetivação de seus objetivos. Os resultados concretos obtidos por elasão, frequentemente, frustrados por sua burocratização e politização.

Todavia, o aumento substancial da sua importância reflete o reconhecimento crescente por parte dos governos das implicações internacionais nos problemas políticos, econômicos e sociais enfrentados, bem como da necessidade crescente da cooperação internacional para a solução de tais problemas.

A crise pela qual passa a ONU deriva de diversos fatores, sendo o principal deles a grande mudança ocorrida no mundo desde a sua criação. Como algumas dessas mudanças, pode-se citar a primazia do sujeito face ao Estado, a rejeição dos modelos gerais e das soluções coletivas e a desestruturação das ideias e instituições conhecidas.

Nesse contexto, a sociedade internacional contemporânea é assentada sobre parâmetros sociais, jurídicos, econômicos e principiológicos diferentes daqueles vigentes ao tempo de sua criação.

A Organização das Nações Unidas foi uma das instituições internacionais que não foram capazes de se adaptar com presteza a tais alterações, criando-se uma defasagem entre o mundo externo e suas estruturas. Os Estados-membros sequer corrigem dispositivos obsoletos, anacrônicos e superados que constam da Carta. Esse fato é agravado pela coexistência de visões globais e locais muitas vezes não coincidentes.

Soma-se, ainda, a proliferação das funções, com novos temas da agenda internacional sendo acrescentados à atuação da organização; o incrível aumento de responsabilidades e de temas que as Nações Unidas têm lidado nos últimos tempos e a complexidade dos problemas enfrentados pelos Estados-membros, muito maiores do que no passado. Tais mudanças advêm da intensificação das relações internacionais com o crescente processo de globalização e do surgimento de um debate amplificado sobre a condução da sociedade internacional.

Ante a tal magnitude de mudanças ocorridas no mundo e na sociedade se revela imperioso reformar a ONU, que tem se firmado como a instituição central na condução das relações internacionais.

Todavia, parece existir um temor de desequilibrar uma estrutura política construída no texto constitutivo caso venha a ser realizada uma reforma. Porém, tal pensamento não passa de um equívoco: a estrutura já está desequilibrada e clama por concerto.

O modo distante e estático do estilo de trabalho da ONU impede o acompanhamento permanente e atual da diversificação dos problemas e das demandas a ela submetidas, acentuando-se a percepção do contraste entre resultados e promessas. As estruturas dos órgãos que a compõe devem ser completamente revistas.

É importante registrar, também, o contraste existente entre o grande número de países em desenvolvimento e sua fragilidade parlamentar nas Nações Unidas.

Contudo, é plausível considerar que as pretensões de universalidade e imparcialidade; a vantagem cognitiva em certas áreas temáticas e a aceitação de tais elementos por parte dos Estados-membros são características que conferem significativo grau de autoridade política à ONU, mesmo diante do aumento da complexidade das questões globais. Ademais, recorrer à ONU para solucionar problemas internacionais quando tal iniciativa é tomada por potências que poderiam agir à revelia da organização, legítima e fomenta a autoridade onusiana.

Especificamente, quanto ao Conselho de Segurança, os problemas dizem respeito, principalmente, à sua falta de representatividade, haja vista que a importância dos membros permanentes relativizou-se face ao surgimento de novos atores na cena internacional. Todos os Estados-membros são unânimes em considerar que ele deve ser ampliado, no mínimo, para refletir o aumento havido nas últimas décadas na composição da Assembleia Geral. Também se admite que enfrente um déficit de legitimidade já que países tidos como relevantes ou diretamente envolvidos nos conflitos não participam de sua tomada de decisões; de transparência (seu processo decisório, pouco permeável, não permite a participação de países que poderiam contribuir para a solução efetiva dos conflitos e o direito ao veto é alvo de muitas críticas quando é utilizado contra a opinião majoritária da comunidade internacional) e de eficiência, uma vez que muitas de suas decisões são implementadas com custo excessivo e sem alcançar plenamente seus objetivos.

Para ilustrar essa situação, cita-se um evento de natureza político-estratégica ocorrido em 2003: a segunda invasão do Iraque sem autorização da ONU e em violação à Carta. Esse evento em particular demonstrou a fragmentação do Conselho e contribuiu para enfraquecer ainda mais sua autoridade. O Ministro Celso Amorim referiu-se a essa invasão, no artigo intitulado “A ONU aos 60”, da seguinte forma:

“A incapacidade de o Conselho manifestar-se e sua marginalização dos processos de tomada de decisões que conduzam à ação militar contra o Iraque tornaram mais nítida a percepção de um desequilíbrio entre a estrutura do Conselho e as funções que deve desempenhar, expondo assim suas limitações

em responder aos desafios do mundo atual.” [Revista Política Externa. A ONU aos 60. Paz e Terra, Rio de Janeiro, volume 14, 2005.]

O Conselho também vem sendo ameaçado de marginalização: diante do aumento considerável de seu campo de ação, deve este se empenhar em garantir base de amplo consenso apta a respaldar suas decisões; na falta desta, corre o risco de ver suas intervenções continuamente questionadas.

Outro argumento é a questão da “taxação sem representação”. A partir dos anos 90, o número de operações de manutenção de paz instituídas pelo Conselho sofreu significativo aumento, gerando a necessidade de se ampliar e garantir o financiamento destas para além dos contribuintes originais. Tal fato acentuou a percepção de insatisfação daqueles que incorrem no custo dessas operações sem participar das decisões a seu respeito.

Por outro lado, se faz mister ressaltar que a criação da ONU ofereceu à sociedade internacional, até então carente, uma perspectiva de democracia internacional, com o estabelecimento de um foro multilateral de discussão dos problemas mundiais.

Tal perspectiva foi solapada com a atribuição institucional do poder de veto há apenas cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, desenvolvendo na comunidade internacional um sistema que privilegia uma minoria, causando distorção e desequilíbrio nos objetivos inicialmente propostos.

Configura uma grave falha no sistema internacional, que atinge a essência das relações globais pautadas pela democracia, o poder de veto atribuído aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Tal direito não mais se justifica, uma vez que consagra a desigualdade entre os Estados-membros e impossibilita que decisões contrárias aos interesses dos membros permanentes sejam tomadas em um mundo cada vez mais global.

Estreme de dúvidas que o tamanho e a composição do Conselho de Segurança parecem insuficientes para representar o mundo como um todo. As deficiências de credibilidade do órgão contribuem para solapar sua autoridade, que por sua vez repercute seriamente na paz e segurança internacionais.

Em conclusão, a estabilidade da ordem internacional vigente não se funda exclusivamente no poder. Ela depende, sobretudo, do reconhecimento geral de sua legitimidade, como ordem justa e necessária. E o que vem ocorrendo hoje é que a consciência de que o poder é ilegítimo está se tornando majoritária, de forma que o sistema do modo como está encontra-se em grave crise, suscitando uma urgente reforma.

2.4- Evolução das tentativas de reforma

A reforma do Conselho de Segurança sempre esteve presente nos debates das Nações Unidas. No entanto, desde a sua criação, ele foi reformado apenas uma vez, com a ampliação do número de membros não permanentes. Essa ampliação se efetivou em 1965, através de emendas realizadas na Carta, e decorreu do sensível aumento do número de membros da ONU, com o ingresso de países da África e da Ásia após passarem pelo processo de descolonização e da pressão exercida por eles em prol de maior participação nos órgãos da organização.

No final dos anos 70, o “Movimento Não Alinhado”, sob a liderança indiana, propôs o reexame da composição do Conselho, sem encontrar, contudo, condições propícias para que a discussão prosperasse.

O tema só recobrou um momento adequado ao final dos anos 80 e início dos anos 90, com o fim da Guerra Fria e o revigoramento do Conselho. Uma vez liberado da paralisia causada pelo conflito Leste/Oeste, o órgão tornou-se mais ativo e dinâmico, o que suscitou novo interesse em discutir sua composição.

Um grande impulso foi dado com o “Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre a Questão da Representação Equitativa e Aumento da Composição do Conselho de Segurança e Outros Assuntos Relativos ao Conselho de Segurança” (OEWG), constituído pela Assembleia Geral em 1993. No seu âmbito foram formuladas e debatidas diversas propostas acerca da expansão e da revisão dos métodos de trabalho do órgão.

Os debates no âmbito do OEWG, apesar de importantes, serviram para demonstrar as dificuldades em obter avanço nas questões referentes ao tema da reforma,

seja em função da divergência entre os membros, seja em função do próprio *modus operandi* do grupo, que tem a tradição de atuar por consenso e fornecer apenas pareceres consultivos.

A conclusão do OEWG foi de que os Estados-membros explorassem a ideia de uma reforma transitória no Conselho, por um período determinado, após o qual se procederia a uma revisão. Embora tal recomendação tenha ganhado adeptos, a maioria dos países continua defendendo a expansão nas duas categorias de membros.

Em 1995, o então secretário-geral das Nações Unidas, Boutros-Ghail, em seu relatório anual, já abordava a reforma da ONU, através da criação do Grupo de Trabalho para o Fortalecimento do Sistema das Nações Unidas. O primeiro relatório sobre esse tema foi apresentado em 1996 e intitulado ONU21 (ONU para o século XXI).

Em março de 1997, o então Presidente da Assembleia Geral, Razali Ismail, da Malásia, propôs um projeto que ficou conhecido como “Fórmula Razali”, segundo a qual ocorreria ampliação em ambas as categorias de membros (permanentes e não-permanentes), com presença de países em desenvolvimento (um por região), além da ausência do direito de veto e do aperfeiçoamento dos métodos de trabalho.

A reforma continuou sendo objeto de diversos debates, também, no mandato de Kofi Annan (1997/2006) que, além de discutir a modernização dos métodos de trabalho, apresentou vários projetos para reformar os órgãos da instituição, entre eles o Conselho de Segurança. Seu objetivo era recuperar para a ONU um papel importante e norteador da cooperação internacional em diferentes campos, através da redinamização e modernização das estruturas e métodos das Nações Unidas para melhor refletir as novas realidades do mundo contemporâneo.

No ano de 2004, o Secretário-Geral estabeleceu um “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança”, com o propósito de fortalecer o sistema de segurança internacional. As conclusões do painel foram claras em recomendar a reforma do Conselho de Segurança.

No mesmo ano, os Chefes de Governo/Estado de Brasil, Alemanha, Índia e Japão constituíram o G-4, para coordenar suas atuações e promover a reforma do Conselho de Segurança, envolvendo a ampliação nas duas categorias de membros e a inclusão tanto de países em desenvolvimento como desenvolvidos.

No ano seguinte, foram apresentados três projetos com diferentes propostas de reforma do Conselho de Segurança à Assembleia Geral: o primeiro (A/59/L.64) foi proposto pelo G-4 e mais 28 países, defendendo um aumento no número de membros, mas deixando o direito de veto condicionado a uma futura revisão.

O segundo, o A/59/L.67, foi encaminhado pela União Africana, em março de 2005. Os países africanos visavam o aumento de 15 para 26 membros, com a extensão do direito de veto conferidos aos membros permanentes aos novos.

Finalmente, o A/59/L.68 foi apresentado pelo UfC e seus simpatizantes. Este, por sua vez, trazia proposta totalmente diferente dos projetos apresentados até então, estipulando apenas a criação de dez novos assentos não permanentes, com mandatos renováveis de dois anos.

Ocorre que nenhum dos projetos chegou a ser levado a votação, uma vez que não havia certeza de que os grupos reunissem o apoio necessário à sua aprovação pelo plenário da Assembleia Geral, que impõe a condição de reunir 2/3 dos votos dos Estados-membros. Mas serviram para deixar registrado a apoio unânime para uma pronta reforma do Conselho de Segurança.

Em 2006, o G-4 e a União Africana reapresentaram seus projetos e o UfC não voltou a tabular sua proposta de 2005. Os Small Five (S5), pequeno grupo formado por Costa Rica, Singapura, Suíça, Jordânia e Liechtenstein, por sua vez, apresentaram o projeto de resolução A/60/L.49 relativo apenas à reformas dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança.

Após mais de 15 anos com poucos resultados práticos, como demonstram as palavras do ex-Secretário-Geral Kofi Annan: *“Há muito que defendo a necessidade de um Conselho de Segurança mais representativo. É decepcionante que, durante mais de dez anos, pouco ou nenhum progresso foi feito nesse sentido”*, a reforma no Conselho chegou, em 2009, à fase de negociação propriamente dita no plenário da Assembleia Geral, abandonando a fase de consulta e adentrando uma etapa de efetiva negociação. Não obstante, a grande variedade de interesses existentes em jogo tornou difícil a previsão do seu desfecho, inclusive não se podia descartar um fracasso.

Atualmente, a reforma continua sendo uma prioridade e uma preocupação dos Estados-membros e do Secretário-Geral, Ban Ki-moon, que reafirmaram o

compromisso de fortalecer a autoridade da ONU e melhorar sua capacidade de responder rápida e eficazmente às questões globais contemporâneas.

3- PRINCIPAIS PROPOSTAS DE REFORMA

A reforma da ONU deve ser entendida não apenas como a adoção de resoluções que formalmente alteram a composição ou o funcionamento dos órgãos das Nações Unidas, mas também como um processo de profundas repercussões substantivas.

As propostas de reforma caracterizam-se pela multiplicidade de questões abordadas, dentre as quais se destaca a preocupação em democratizar a organização. O debate sobre essa necessidade de democratizar a ONU tem como foco duas questões centrais: o processo decisório interno do Conselho de Segurança e a representação de atores não-estatais em seus fóruns.

Existe um amplo consenso em torno da democracia representativa como a melhor forma de ordenar as relações domésticas dos Estados. E esse é um objetivo que deve ser buscado com a mesma ênfase no plano das relações internacionais.

As democracias são defensoras da paz e não propensas a empreender guerras com outras democracias, existindo forte vinculação entre a forma democrática e a vocação pacífica dos Estados. É por isso que as normas, práticas e valores democráticos devem estender-se à esfera internacional.

O sucesso da consecução dos objetivos da ONU depende, sobretudo, da legitimidade de seus representantes. Nesse sentido, Celso Amorim afirmou: *“a eficácia (da ONU) somente será assegurada por uma composição verdadeiramente representativa do conjunto das nações”* [Funag, 1995:577].

Os modelos de reforma que visam a democratização das Nações Unidas possuem como objetivos a serem adotados o aumento da prestação de contas da organização; limitar o poder discricionário dos membros permanentes do Conselho; valorizar a participação da sociedade civil no processo de formulação conceitual e de debates, bem como incluem o aumento do número de membros permanentes e não permanentes no Conselho de Segurança.

A ONU apresenta um déficit democrático tanto em sua estrutura como no seu modo de funcionamento. Chegou o momento de revitalizar a organização, a fim de que passe a refletir o estado dos processos globais com vistas a uma maior democracia nas relações internacionais.

3.1- A reforma do Conselho de Segurança

A reforma da ONU não será completa sem a revisão de seu único órgão com poder decisório e vinculante: o Conselho de Segurança. A autoridade deliberativa está alocada nesse órgão. Os Estados soberanos conferem a ele a responsabilidade primordial pela manutenção da paz e segurança internacionais, aceitando suas decisões e agindo de acordo com as mesmas. Sua capacidade de adotar resoluções vinculantes para todos os países não encontra paralelo em qualquer outra instituição internacional ao longo da história. Ademais, cabe ao Conselho a adoção de medidas coercitivas e a autorização do uso da força para manter ou restabelecer a segurança e a paz internacionais.

Sua composição permanece essencialmente a mesma desde 1945, acertada entre as potências vitoriosas da Segunda Guerra Mundial, refletindo, assim, a realidade de um mundo que não é o de hoje, em que os países em desenvolvimento desempenham papel mais relevante nas questões econômicas e políticas internacionais.

A representatividade do Conselho vem sendo questionada, fundamentalmente, do ponto de vista geopolítico, estando os países do sul sub-representados. O balanço de poder atual não está reproduzido na composição do órgão nem no número de membros que o compõe.

É necessária sua reforma para que contemple a inclusão de uma representação mais equitativa e democrática das distintas regiões, promovendo um maior equilíbrio e representatividade. É importante ressaltar que a questão da representatividade guarda relação com o extraordinário aumento do número de Estados-membros da ONU e também com a emergência de novos países com relevância econômica e política no cenário internacional.

Nas palavras de Kofi Annan:

“No entanto, nenhuma reforma da ONU estaria completa sem a reforma do Conselho de Segurança. A atual formulação do Conselho reflete o mundo de 1945, não o do século XXI. O Conselho deve ser reformulado de modo a incluir os Estados que mais contribuem para a organização em termos financeiros, militares e diplomáticos, e a representar de forma mais ampla o atual corpo de membros da ONU.”

Tanto é verdade que o Conselho vem adotando medidas para melhorar sua responsabilidade democrática. Ao longo da última década, o Presidente do Conselho regularmente divulga para a imprensa e aos não membros informações sobre as consultas privadas, bem como projetos de resoluções e agendas provisórias. Rotineiramente, o órgão vem trocando consultas com altos funcionários das Nações Unidas e com os países que contribuem com as tropas para suas missões de paz.

A revitalização do Conselho, entretanto, não se traduziu em maior eficácia. A sua atividade certamente teria maior impacto se o órgão passasse a refletir mais fielmente a atual dimensão política e econômica da comunidade internacional e sua diversidade. Tal objetivo não será atingido com a mera ampliação dos membros não permanentes, mas somente através de uma mudança de caráter estrutural.

Na época da Guerra Fria, o funcionamento do Conselho de Segurança ficou paralisado. As superpotências que participavam do conflito faziam uso sistemático do seu direito de veto para evitar a aprovação de resoluções contrárias a seus interesses políticos.

Com o fim do mundo bipolar, uma série de conflitos intra-estatais surgiram, deixando os países em desenvolvimento temerosos do que a ampliação da esfera de atuação do órgão poderia representar sobre o direito soberano dos Estados, já que não participavam das deliberações. Temas que originalmente eram tratados pela Assembleia Geral, como a questão dos direitos humanos, passaram para a jurisdição do Conselho, impedindo uma abordagem mais democrática e pluralista de tais questões. Por isso veio-se a cogitar a existência de uma nova modalidade de imperialismo, conduzida pelos membros permanentes do Conselho, capazes de impor suas prioridades e condicionalidades aos demais membros da organização.

Seguindo essa linha de expansão, as ações com vistas à pacificação tornaram-se mais complexas, passando a ocorrer, em alguns casos, não apenas no caso de crises ou conflitos entre países, mas também em cenários de guerra civil ou de secessão, de descolonização e de intervenção em estado que poderia exibir comportamento considerado inaceitável pelas Nações Unidas. As operações de paz propriamente ditas vieram a incorporar etapas de reconstrução econômica, administrativa e eleitoral. Um exemplo clássico é encontrado na transição de poder no Timor Leste em 1999, resultante do desembarque de forças Australianas no país.

Maior responsabilidade reforça a exigência de maior representatividade (já requerida pela evolução do sistema internacional contemporâneo e pelo aumento do número de Estados-membros da ONU). Não se justifica que num sistema de cinco membros permanentes a Europa disponha de três vetos, nem que se mantenha inalterado um esquema de votação criado há mais de sessenta e cinco anos. Afiançar sua representatividade, credibilidade, legitimidade e eficácia é condição e meta para que o Conselho não perca sua autoridade.

A falta de transparência e de representatividade são outros problemas enfrentados pelo Conselho de Segurança. Elas decorrem diretamente do crescimento do número de membros das Nações Unidas e da emergência de uma nova correlação de forças, distintas daquela que predominava no momento de sua criação.

Ademais, seu *modus operandi* vem se mostrando incompatível com as normas e princípios da Carta, haja vista que suas resoluções têm sido levadas a cabo arbitrariamente e com consultas restritas apenas aos membros permanentes.

Percebe-se, pois, um paradoxo entre as ações do Conselho e o seu funcionamento. Explica-se: embora o Conselho de Segurança venha promovendo a democracia, tal tarefa vem sendo empreendida por um órgão altamente antidemocrático, que sacrifica o ideal de justiça democrática face à sua eficiência.

Existe, ainda, o polêmico direito de veto. Este é atribuído aos cinco membros permanentes, sendo um claro reflexo de sua natureza antidemocrática, já que em nenhuma organização fundada em princípios democráticos é aceitável que poucos membros possam invalidar a decisão da maioria. A existência do veto intensifica a

desigualdade existente, preservando somente a soberania dos membros permanentes, que nunca terão que se submeter às decisões que contrariarem seus interesses.

Ademais, o poder de veto tem frequentemente paralisado a “*ação pronta e eficaz*” que deve ser desempenhada pelo Conselho, nos termos do art. 24 da Carta.

Assim, as propostas de reforma dirigida ao Conselho de Segurança não se referem unicamente à sua composição, mas também às suas funções e procedimentos. A democratização do processo decisório interno implica a criação de critérios transparentes e capazes de limitar a influência dos interesses particulares dos membros permanentes no momento em que se emitem resoluções.

Todavia, um aumento no número de membros do Conselho, de modo a torná-lo mais representativo, implicará na diminuição do impacto do veto que poderá ocorrer no isolamento de um membro permanente que deseja usar seu veto contra o peso da opinião pública global ou na criação de uma maioria potencial capaz de pressionar pela não imposição de um possível veto.

A reorganização do Conselho é indispensável, ante a importância de suas atribuições, dentre as quais se destaca a de definir uma situação de ameaça à paz, que justifica a intervenção da organização e o emprego da força. Ele deve se adaptar às profundas alterações pelas quais passou a ordem internacional, com a atuação de novos atores e a multiplicidade de organizações regionais e não governamentais.

Pode-se concluir que o Conselho de Segurança necessita de reformas urgentes para ampliar sua legitimidade e reforçar sua autoridade; ele deve ser renovado para incluir novos membros permanentes e não permanentes, especialmente dos países em desenvolvimento, de modo a refletir as profundas transformações enfrentadas pela ordem internacional desde 1945.

Um Conselho de Segurança mais representativo contribuirá de forma mais eficaz para uma ordem mundial mais justa e segura. Ao incluir novos atores globais, seu processo decisório será mais legítimo e poderá contribuir com mais vigor para a resolução de conflitos e crises que afligem o mundo.

O aumento de representatividade também servirá para incrementar a transparência daquele órgão, bem como de melhorar a sua comunicação com os diferentes órgãos da ONU.

Portanto, sua reforma deve visar um aumento de sua representatividade, eficiência e legitimidade, refletindo as dinâmicas das transformações do mundo nas últimas décadas. Defende-se que o Conselho deve representar todos os países da Assembleia Geral e todas as regiões do mundo.

Cabe ressaltar que as transformações do panorama mundial exigem mais do que uma mudança meramente quantitativa nos integrantes do Conselho. Uma reforma que contemple apenas novos membros permanentes do mundo industrializado deve ser inaceitável, uma vez que agravaria os atuais desequilíbrios na composição do órgão. No mundo em desenvolvimento, muitos países possuem um perfil de maior independência e estão habilitados a atuar com grande influência no processo de decisão do Conselho.

Tal posição é defendida por Celso Amorim, que afirmou:

“Com base no princípio da não discriminação, defendemos uma reforma que, ao incluir países em desenvolvimento na categoria de membros permanentes, contribua para incorporar uma amostragem mais representativa de pontos de vista ao núcleo decisório do Conselho de Segurança. Em consonância com o desejo da grande maioria dos Estados-membros, por outro lado, temos defendido, ademais, a institucionalização de medidas que aumentem a transparência das deliberações do Conselho e contribuam para torná-lo mais acessível aos que dele não fazem parte.” [AMORIM, CELSO. A Reforma da ONU. Disponível em www.iea.usp.br/textos/amorimonu.pdf]

Deve-se levar em consideração que a reforma do Conselho de Segurança não pode ser tratada apenas como uma questão técnica ou burocrática, mas como uma proposta política profunda, com implicações para a comunidade global como um todo. No presente ordenamento mundial, obter a condição de membro permanente tem incomensurável valor político e diplomático.

3.1.1- Modelos de reforma

Como exposto, hoje há uma virtual unanimidade quanto à importância de que o Conselho de Segurança venha a se tornar mais consentâneo com as realidades

contemporâneas, mais representativo e, portanto, mais legítimo. As divergências encontram-se na modalidade de reforma a ser adotada.

Na Assembleia Geral, existem alguns grupos principais que divergem quanto à reforma do órgão.

O primeiro deles é o G-4, formado por Brasil, Índia, Alemanha e Japão, que defende a criação de assentos permanentes.

Em 2005, esse grupo com o apoio de mais 28 países, lançou o projeto A/59/L.64 que previa a criação de dez novos assentos, sendo seis cadeiras permanentes (duas para a Ásia, duas para a África, uma para a Europa Ocidental e uma para a América Latina e Caribe) e quatro não permanentes (assim distribuídas: uma para a Ásia, uma para a África, uma para o Leste Europeu e uma para América Latina e Caribe), o que resultaria num Conselho de Segurança com 25 membros em oposição aos 15 membros atuais. O projeto estipulava, ainda, várias medidas de melhora dos métodos de trabalho, visando assegurar maior acesso a não membros e a transparência de suas atividades. O direito ao veto seria estendido aos novos membros permanentes, mas não poderia ser utilizado até que a situação criada pela reforma fosse revisada, quinze anos após sua implementação.

As candidaturas lançadas por esse grupo provocou forte oposição de muitos Estados-membros que não foram lembrados. Esses países “rejeitados” fundaram o chamado Unidos Pelo Consenso (UfC), com a Itália, Espanha, Paquistão, Coreia do Sul, México e Argentina na vanguarda. Eles admitem apenas a criação de assentos não permanentes, com a intenção de manter o *status quo* do órgão, de maneira a prevenir o surgimento de lideranças regionais que poderiam limitar a realização de seus objetivos nas respectivas áreas. Para tanto, utilizam o duvidoso argumento de que a criação de novos assentos permanentes equivaleria a conceder um privilégio a poucos, mantendo a situação de “condomínio do poder” em benefício de uns poucos Estados e em detrimento da grande maioria que não reúne condições de ascender a tais assentos.

O projeto levado por eles à Assembleia Geral foi o A/59/L.68, que estipulava apenas a criação de dez novos assentos não permanentes, com mandatos renováveis de dois anos, além de contemplar medidas para aperfeiçoar os métodos de trabalho do Conselho.

A oposição do UfC a uma reforma que contemple novos assentos permanentes se manifesta nos métodos exigidos por ele para negociar a reforma; métodos estes que visam dificultar ou procrastinar ao máximo o momento de uma decisão final.

Além dessas objeções, o processo negociador defronta-se com um grande número de indiferentes à reforma, que se distinguem por nula ou mínima participação nas discussões. Portanto, um grande número de Estados-membros se mantém distante da controvérsia, mas, devido ao seu peso numérico, terão posição crítica para a definição dos contornos da reforma.

Essa pouca disposição em assumir o risco de uma reforma audaciosa da maioria silenciosa acaba por favorecer a posição do UfC que tenta uma reforma mais superficial, sem provocar mudanças profundas no equilíbrio de poder das Nações Unidas.

O terceiro grupo divergente é a União Africana (UA), que fundamenta sua posição no argumento da sub-representação do continente africano, possuindo um projeto próprio com a criação de assentos permanentes: reivindica dois assentos permanentes e três nãopermanentemente para a África e o mesmo tratamento dado aos atuais membros permanentes em matéria de veto. O ponto mais complicado dessa proposta é a insistência na extensão do veto para os novos membros permanentes, opção esta que poderia ser evitada ao menos temporariamente como no caso do G-4, para assegurar o apoio dos cinco permanentes à reforma. Caso persistam nessa proposta, a tendência será que se tranque o processo, em prejuízo do Conselho e de todos os interessados numa reforma verdadeiramente transformadora.

O projeto apresentado por eles foi o A/59/L.67, em março de 2005. Nele se propunha a criação de onze novos assentos, dos quais seis permanentes (dois para a África, dois para a Ásia, um para a Europa Ocidental e um para a América Latina e Caribe) e cinco nãopermanentemente (dois advindos da África, um da Ásia, um do Leste Europeu e um da América Latina e Caribe). Todos os privilégios conferidos aos membros permanentes seriam imediatamente estendidos aos novos.

Enquanto uma reforma na composição do Conselho de Segurança se mostrava pouco factível, um grupo chamado Small Five (S5), impulsionava uma reforma nos métodos de trabalho e funcionamento do Conselho, visando maior transparência dos

seus procedimentos. Eles apresentaram o projeto de resolução A/60/L.49, em 2006, relativo apenas a reformas dos métodos de trabalho do órgão.

Esses países acreditam que as alterações nos métodos de trabalho devam dar-se independentemente de sua ampliação, assegurando que o órgão funcione de modo mais transparente e participativo do que hoje.

Porém, faz-se uma crítica a todas as propostas de reforma: nenhuma aborda a questão de como fazer o Conselho de Segurança um órgão mais eficiente. O que fazem é alcançar uma divisão maior ainda entre os Estados-membros em seus esforços para tentar obter um assento permanente no órgão. Ou eles querem participar do Conselho ou querem impedir seus rivais de fazê-lo.

Além desses três principais grupos propulsores do processo de reforma, outras propostas foram levadas ao debate na Assembleia Geral.

O Comitê Especial da Carta das Nações Unidas e de Fortalecimento do Papel da Organização, instituído pela Resolução 3349 (XXIX) de 15 de dezembro de 1975, apresentou proposta que prevê, em síntese, o aumento do número dos membros do Conselho de Segurança, com observância do princípio da repartição geográfica; a outorga do direito de veto a um ou dois dos membros não-permanentes e a limitação do uso de tal direito. Porém, essa proposta, assim como todas as outras, teve sua aceitação condicionada à aquiescência dos membros permanentes.

O então Presidente da Assembleia Geral, Razali Ismail, da Malásia, apresentou em 1997, um projeto que previa a ampliação nas duas categorias de membros: seriam criados cinco novos assentos permanentes (um para a Europa Ocidental, um para a África, um para América Latina e Caribe e dois para a Ásia) e quatro assentos não-permanentes.

Porém, assim como os demais modelos, erros tácitos, manobras diversionistas dos que se opõem à reforma, hesitações de alguns dos membros permanentes e diferenças existentes entre a maioria dos membros não permitiram que tal projeto avançasse.

Em 2004, foi elaborado o relatório do “Painel de Alto Nível Sobre Ameaças, Desafios e Mudanças: Um mundo mais seguro – nossa responsabilidade comum”,

baseado em reuniões, consultas ao patrimônio de estudos, pesquisas e análise de documentos, contando, ainda, com conselhos e memorandos dos Governos dos diferentes países.

Esse relatório considerou a ampliação do Conselho de Segurança uma necessidade, com a incorporação de países mais representativos, com especial atenção daqueles em desenvolvimento. Foram apresentadas duas posições ao Secretário-Geral:

O “modelo A” consistia na criação de seis assentos permanentes, sem veto, e três assentos não permanentes, eletivos para mandatos de dois anos. O “modelo B” estabelecia nova categoria de oito membros com mandato de quatro anos renovável e um de dois anos não renovável, sem criar assentos permanentes.

Quanto ao direito de veto, o Painel reconheceu seu caráter anacrônico sem, contudo, vislumbrar condições práticas ou políticas para extingui-lo. Dessa forma, sugeriu sua limitação à matérias vitais, com manifestação pública da posição de cada membro do Conselho, garantido maior exposição e transparência para cobrança de responsabilidades.

Ainda quanto ao direito ao veto, Peter Singer propôs sua substituição pela

“(...) exigência de que qualquer resolução seja aprovada por uma maioria determinada, de três quartos ou dois terços dos membros, por exemplo. Assim, o conjunto dos membros permanentes do Conselho passaria a representar de modo mais eficaz a população do mundo como um todo”.
[SINGER, PETER. Um só mundo: a ética da globalização. Martins Fontes, São Paulo, 2004.]

Por sua vez, o Secretário-Geral Kofi Annan apresentou aos Estados-membros, em 2005, o relatório intitulado “Dentro de uma liberdade mais ampla. Desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”, que coincidia com o Painel de 2004 na necessidade de expandir o Conselho para *“torná-lo mais representativo da comunidade internacional como um todo, bem como das realidades políticas atuais e, com isso, mais legítimo aos olhos do mundo”*.

O modelo “ideal” de reforma do Conselho de Segurança deve prever um órgão ampliado, de forma a refletir as novas realidades políticas e sublinhar a igualdade de representação geográfica de todas as regiões do mundo, com um corpo mais transparente por meio de melhorias nos seus métodos de trabalho, reforçando sua capacidade para antecipar, prevenir e reagir, num curto lapso temporal, a eventos mundiais.

3.1.2- Problemas que impedem a implementação da reforma

O mais óbvio obstáculo à concretização da reforma reside na noção de ampliação da categoria dos membros permanentes. No Conselho, o jogo diplomático é nitidamente definido pelas tentativas de manter congeladas as hegemonias herdadas da segunda metade do século XX. Tais tentativas se materializam em função da capacidade de veto por parte dos membros permanentes.

Inicialmente, os membros permanentes demonstram resistência a alterações na composição do Conselho, manifestando preocupação com a preservação da eficiência e eficácia do órgão. Para tanto, argumentam que a capacidade de atuação com agilidade para debelar crises depende do número reduzido de seus integrantes.

Outra alegação é de que caso seja realizada uma alteração na Carta para permitir modificações na composição do Conselho, seria criado um precedente para dar margem ao surgimento de diversas propostas de emenda ao documento constitutivo da ONU, abalando sua credibilidade.

A incompatibilidade entre os objetivos do G-4 e do UfC também impedem um resultado minimamente significativo no âmbito da reforma do Conselho. O primeiro defende a criação de novos assentos permanentes, mas apresenta negociações com brechas, de forma a aceitar uma alteração ainda que transitória. O segundo é contra qualquer ideia de aumentar o número de membros permanentes, valendo-se das hesitações do G-4 para mostrá-lo como enfraquecido e minar as possibilidades de juntarem a maioria da Assembleia Geral para uma decisão final.

Outra incompatibilidade entre as propostas diz respeito ao número de assentos. EUA e Rússia advogam um aumento em pequeno número, sob a alegação de garantir a eficiência do Conselho. Enquanto o G-4, UfC e a UA preconizam um Conselho entre 24 e 26 membros.

Em terceiro lugar, tem-se a dificuldade em se definir quais deveriam ser os novos membros, levando em consideração a distribuição geográfica dos novos assentos, não apenas dos permanentes, mas também dos eletivos. Os Estados Unidos defendem a admissão apenas da Alemanha e do Japão. A China e a Rússia são a favor da reforma, apesar de a primeira criar obstáculos contra a candidatura do Japão. Já a França e o Reino Unido favorecem a expansão desde que não se modifique o direito ao veto.

Existe, ainda, o problema da extensão do direito do veto aos novos membros permanentes. Boa parte dos Estados-membros argumenta que só apoiam novos membros permanentes se a estes não for estendida a prerrogativa do veto. Ciente dessa dificuldade, o G-4 decidiu protelar essa decisão para uma conferência de revisão. Os países africanos, porém, insistem em atribuir o poder de veto aos novos permanentes como parte do acordo, pois, do contrário, estar-se-ia consagrando uma discriminação. Por outro lado, existem os países que desejam rever o instituto do veto em sua integralidade, impondo limites ao seu uso ou até mesmo com vistas a revogá-lo. Fechando esse ponto, os atuais membros permanentes não admitem quaisquer alterações na prerrogativa de que dispõe hoje com relação ao veto.

Um grande problema de ordem formal diz respeito à dificuldade de se emendar a Carta. Uma reforma no Conselho, nos moldes em que vem sendo discutida, com a ampliação de membros e adição de novas categorias de assentos, necessita de uma mudança na Carta da ONU.

O art. 108 deste ato internacional constitutivo dispõe que as emendas entrarão em vigor para toda a ONU quando forem adotados pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia Geral e ratificadas, também, por dois terços de todos os membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

Destarte, os projetos de reforma da ONU, mesmo que amplamente respaldados, podem ser rechaçados por qualquer dos membros permanentes.

A adoção definitiva de modificações na Carta, portanto, caracteriza-se por uma visível desigualdade a favor dos cinco membros permanentes, ou seja, cada um deles possui poder discricionário de bloqueio da emenda que não lhe convier, em uma clara afronta ao princípio da igualdade jurídica e soberana de todos os Estados membros.

O fato é que a necessidade de anuência de todos os membros permanentes para a vigência de emendas à Carta torna politicamente inviável mudanças radicais no Conselho de Segurança, seja pelo interesse que os membros permanentes possuem de preservar seus poderes, seja porque não existe nenhuma disposição na Carta que os autorize a abdicar desse direito.

Em outras palavras: é o veto que gera desequilíbrio no plano internacional. Além de destruir a democracia interna existente nas Nações Unidas, o direito de veto acaba por engessar as decisões dos demais órgãos, já que elas, de uma forma ou de outra, estão sempre vinculadas à última palavra do Conselho.

Além disso, a Resolução A/RES/53/30 datada de 1998, estipula que qualquer futura resolução sobre a expansão do Conselho de Segurança está condicionada à uma maioria de dois terços dos votos dos membros da Assembleia Geral para ser aprovada, tornando todo o processo de reforma extremamente difícil desde então.

3.2- A participação da sociedade civil organizada e das Organizações NãoGovernamentais

Os principais atores da ONU são os representantes dos governos. Todavia, seu caráter universal permite a expressão de atores nãoestatais, como os representantes de organizações não governamentais e membros da sociedade civil, ainda que atuem de forma limitada e fragmentada já que possuem apenas status consultivo. É importante a busca de uma cooperação mais intensa entre a ONU e essas organizações, de modo que elas possam influenciar significativamente na elaboração das agendas políticas.

A sociedade em que foi amoldada a ONU não existe mais. Da concepção do Direito Internacional Clássico até nossos dias, ocorreram várias transformações e uma das mais significativas foi a emergência de novos atores internacionais, como as ONGs, que passaram a invocar direitos e cobrar deveres no plano internacional.

Além disso, os problemas atuais não respeitam fronteiras e, por sua própria natureza, estimulam a ação conjunta de Estados e outros atores como a sociedade civil e as ONGs.

Portanto, trata-se de um aspecto relevante e indispensável ao processo de democratização das Nações Unidas: a sociedade civil e as ONGs devem participar ativamente dos debates e dos processos decisórios, sejam enquanto atores coletivos, sejam enquanto indivíduos.

Os indivíduos adquirem sua cidadania transnacional a partir do momento em que se tornam objeto de normas internacionais e obtém acesso às instâncias jurídicas internacionais. Ademais, os direitos de indivíduos e grupos são objeto de intervenção da comunidade internacional. No entanto, sua participação na elaboração dessas normas ainda é extremamente limitada, ocorrendo apenas por intermédio da representação dos Estados, que na maioria das vezes não estão próximos o suficiente para identificar e suprir os problemas existentes.

Com a expansão do núcleo das atividades da ONU, como o envolvimento na administração civil, organização de eleições e atividades policiais, envolvendo dimensões de segurança e direitos humanos, os indivíduos passaram a ser diretamente afetados pelas decisões da organização, isto é, se tornaram verdadeiros cidadãos de uma nova comunidade política global. Na medida em que são diretamente afetados por políticas de caráter transnacional, os indivíduos devem ter influência direta e maior participação no processo de elaboração dessas políticas.

Desse modo, a multiplicação dos sujeitos das relações internacionais é motivo suficiente para demonstrar a necessidade de gerar novos mecanismos de participação para esses atores diferenciados no processo decisório da organização.

A participação das ONGs nos fóruns da instituição é essencial, haja vista que é capaz de aproximá-la das realidades locais e problemas existentes nos Estados-membros que muitas vezes não chegam ao conhecimento da ONU ou, quando chegam, a instituição não sabe como lidar de forma adequada com eles. Além disso, tais instituições cobram de seus respectivos governos mais transparência e que monitorem os problemas e crises locais.

A importância da sociedade civil é tão clara que a ONU reconhece a possibilidade de indivíduos e ONGs fazerem denúncias de violações sistemáticas aos direitos humanos, que ocorrem em qualquer parte do mundo, sob qualquer circunstância.

Ao tempo da realização do VI Colóquio Internacional de Direitos Humanos em 2006, na cidade de São Paulo, Lucia Nader defendeu a ampla participação da sociedade civil nas agendas da ONU:

“A ONU está no maior processo de reforma de sua história. É muito importante que a sociedade civil tenha voz nessa reforma, para manter o espaço conquistado nesses mais de 50 anos e ampliá-lo também. Seria muito importante que a sociedade civil acompanhasse essa reforma para saber sobre as posições de seus países”.

Posteriormente, a professora descreveu a importância da participação dessas organizações no âmbito do Conselho de Direitos Humanos da ONU:

“A ação das ONGs junto ao Conselho é considerada importante para aproximá-lo das realidades locais onde acontecem as violações aos direitos humanos e contribuir com distintas expertises aos seus trabalhos. Além disso, é de vital importância que as ONGs acompanhem o posicionamento dos países-membros e dos observadores do CDH, buscando influenciá-los sempre que necessário.”

As Organizações Não Governamentais possibilitariam uma atuação mais eficiente e concreta da ONU, e não apenas simbólica, na solução dos problemas que cada comunidade global leva a seu conhecimento, através do repasse de informações e conhecimentos úteis para a resolução dos problemas.

O art. 71 da carta legitima a ação das ONGs no âmbito da ONU, tendo como principal aspecto regulador a concessão de status consultivo às organizações da sociedade civil. Para que uma Organização Não Governamental seja credenciada junto a ONU, ela deve cumprir alguns requisitos, como por exemplo, possuir uma estrutura internacional, não defender o uso da violência, não constituir um partido político e não visar o lucro.

Ante o exposto, é preciso caminhar no sentido de uma melhor representação e participação dos setores da sociedade civil nas preocupações e atividades das Nações Unidas, buscando uma melhor combinação entre suas relações com os organismos

governamentais e não-governamentais. Afinal, a antiga relação entre Estado e sociedade civil vem mudando radicalmente a favor da segunda.

Estreme de dúvidas está o fato de que, tradicionalmente, a cena internacional foi antes de tudo uma cena intergovernamental. Porém, é também verdade que, no contexto atual, as instituições internacionais carecem de legitimidade. E a forma de sanar tal problema se dá com a tentativa de democratização da governança mundial através da participação das ONGs em programas e quadros das instituições mundiais. E, atualmente, parte-se do pressuposto de que a regulação mundial comporta a plena participação de atores não estatais no processo de tomada de decisão.

É mister reconhecer que os atores não-governamentais tem um papel importante na democratização da governança mundial, haja vista que dados empíricos demonstram que o sistema internacional é mais complexo do que antes, composto de muitos subsistemas autônomos nos quais a trama dos atores se diversifica. Assim, os novos atores assumem um lugar central no espaço público mundial, produzindo novas demandas sociais e instâncias de regulação, sem mencionar as articulações políticas entre as ONGs (por exemplo) e os demais atores do sistema, que acabam por repercutir diretamente sobre as tentativas de reforma das instituições internacionais.

3.2.1- Modelos de reforma

Mônica Herz, em seu artigo intitulado “A Internacionalização da Política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU” sugeriu a criação de uma assembleia eleita que conferisse novo papel aos indivíduos vivendo em diferentes partes do planeta, de forma que as agências funcionais focassem em questões específicas, sendo capazes de lidar com os problemas locais de forma mais eficiente.

Outra sugestão apresentada pela autora e defendida por movimentos como a “Campanha por uma ONU mais democrática” e “Movimento Federalista Mundial” seria a criação de uma assembleia que permitisse a representação com base no indivíduo, possibilitando maior participação da sociedade civil nos debates sobre a atuação da ONU, ainda que inicialmente esta participação tivesse caráter meramente consultivo.

Por outro lado, Lucia Nader defende a importância de se buscar formas inovadoras de atuação. Dentre essas, a ação permanente das ONGs (principalmente aquelas do sul global), junto à capital de seus países. Isso porque os altos custos financeiros e a falta de disponibilidade de quadros para participar das sessões em Nova York ou Genebra, por exemplo, constituem grande desafio para participação das ONGs.

Ainda sobre as formas de atuação das ONGs, os doutrinadores Carlos Milani e Germán Solinís defendem diferentes planos de ação no âmbito da ONU:

Os meios de ação das ONGs são muito variáveis, passando por atividades de informação (pesquisa fundamental, denúncia da degradação), pelas possibilidades de mobilização social (mediação política, "advocacy"), até a ação normativa (elaboração das normas, aplicação de regulamentação) e a ação operacional (gestão dos projetos, responsabilidade na execução de políticas sociais). Essas modalidades de ação também podem concernir às intervenções com vistas a modificar os comportamentos dos cidadãos, dos poderes públicos e dos setores econômicos.

No Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, chamado "Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade compartilhada", de 2 de dezembro de 2004, entre as 101 recomendações, consta aquela de que as Nações Unidas devem trabalhar conjuntamente com as organizações da sociedade civil de forma a desenvolver normas capazes de regular a gestão dos recursos naturais para os países emergentes, citando apenas uma das diversas áreas em que tais organizações podem ser de muita utilidade para a ONU e seus projetos.

4- A POSIÇÃO BRASILEIRA

O Brasil defende, principalmente, a reforma do principal órgão das Nações Unidas, o Conselho de Segurança, com a ampliação tanto dos membros permanentes como a dos não permanentes. Advogam tal posição não apenas para guardar proporcionalidade com o número atual de membros da Organização, mas, sobretudo, para adequar o Conselho às novas realidades e dotá-lo de maior legitimidade para agir em nome da ONU como um todo. De fato, algumas formulações diplomáticas brasileiras chegam mesmo a apresentar a ampliação na composição do Conselho de Segurança como fator de "democratização" das relações internacionais. (A Palavra do Brasil, 1995; Amorim, 1996; Barbosa, 1996; Lampreia, 1996).

O país participa ativamente do processo de reforma, desejando o aprimoramento da governança internacional fundada no multilateralismo e assentada na diplomacia, no diálogo e na cooperação e, claro, sua inclusão como membro permanente.

Acrescida presença internacional do Brasil deve-se muito a sua favorável situação econômica (atualmente a sexta maior economia do mundo) e suas dimensões geográficas e demográficas. Provido dos recursos materiais e da legitimidade política para tanto, o país tem, de maneira cada vez mais frequente, participado das mais importantes negociações internacionais, políticas, culturais ou econômicas.

A participação brasileira em fóruns multilaterais tem sido uma constante da política exterior brasileira desde fins do século XIX, tendo tomado parte em todas as conferências que estruturaram a arquitetura da governança da ordem pós-1945.

As preocupações brasileiras em torno da agenda de reforma da ONU se concentram em três temas que refletem a postura diplomática do país: a defesa dos princípios e normas multilaterais; soluções inovadoras que estabeleçam a fronteira conceitual entre os mecanismos de manutenção de paz e os de imposição de paz; e a reformulação da estrutura decisória do Conselho de Segurança, com o objetivo de dotá-lo de maior representatividade e legitimidade na ordem pós-Guerra Fria.

A maior representação do Conselho é defendida com ênfase na ampliação da participação do mundo em desenvolvimento e de certas áreas geográficas, de modo a reduzir a desproporção existente no interior do órgão e garantir maior equilíbrio.

Uma das preocupações do Brasil se concentra na multiplicação das chamadas operações de imposição de paz, que implicam no uso da força e de sanções, sendo necessária sua regulamentação de modo a neutralizar o uso arbitrário do poder de decisão dos membros permanentes, assim como na urgência de se agregar medidas de diplomacia preventiva à cooperação internacional para o desenvolvimento.

A política exterior brasileira agrega três componentes básicos, os quais sejam: defesa do princípio da não intervenção; adesão à solução pacífica de controvérsias e a ideia de que as ameaças à segurança advêm de razões eminentemente econômicas. Desta forma, preocupa as autoridades brasileiras que a autorização do uso da força, atualmente monopólio do Conselho de Segurança, seja utilizado de forma indevida e indiscriminada, sendo necessário, portanto, que a autorização da coerção seja disciplinada por uma agenda multilateral, capaz de refletir interesses coletivos e coerentes com os objetivos da ONU.

Além disso, o Conselho de Segurança edita normas que todos os Estados do mundo estão obrigados a observar. Portanto, estar fora das discussões significa não ser ouvido no processo de geração de regras sobre matérias que podem envolver interesses brasileiros.

Significa, igualmente, não participar do equilíbrio de posicionamentos que geram recomendações e ações coletivas para solução de conflitos e que condicionam todo o funcionamento do sistema internacional. Por isso a importância de um país ser alçado à categoria de membro permanente.

A aspiração brasileira por um assento permanente decorre da percepção de que os países em desenvolvimento devem ter um papel no Conselho à altura de sua importância política e econômica e de que o Brasil possui as credenciais e a capacidade necessárias para contribuir de forma contínua para a manutenção da paz e segurança internacionais.

Entre os países em desenvolvimento, o Brasil está entre aqueles que por mais tempo ocuparam um assento não permanente no Conselho. Entre 1946 e 1967, o país

ocupou cinco vezes um assento não permanente, mas permaneceu fora do órgão por 20 anos, entre 1968 e 1988. De 1988 a 2011, o país voltou a ocupar um assento do mesmo tipo por mais cinco vezes, perfazendo dez participações no Conselho de Segurança desde a sua fundação.

A mesma tendência se observou no que se refere à participação brasileira nas operações de paz. O Brasil esteve presente nestas operações desde os anos quarenta, tendo sofrido um significativo aumento no período pós-Guerra Fria.

Um exemplo da ativa participação brasileira nessas operações é a atuação militar e diplomática do país no Haiti. A Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH), cujo componente militar vem sendo liberado pelo Brasil desde a sua instituição em 2004, tem sido considerada uma operação de êxito, por sua contribuição decisiva para a estabilidade da nação haitiana. Isso fortalece a confiança da comunidade internacional no papel desempenhado pelo país na consecução dos objetivos da ONU.

Apesar de toda a experiência adquirida nas dez vezes em que esteve presente temporariamente no Conselho, a presença permanente é almejada, não apenas devido aos períodos intercalados de ausência (não se admite reeleição para o Conselho), mas também porque o poder de manobra de um membro não permanente é obviamente inferior a do membro permanente.

O pleito brasileiro tem o apoio de numerosos Estados e organizações internacionais. E não se trata de um pleito novo, remontando à atuação do Brasil na Liga das Nações. O país integrou o Conselho Permanente da Liga das Nações como membro eleito e almejou integrá-lo na qualidade de membro permanente na vaga reservada inicialmente aos EUA, que não ratificaram o Tratado de Versalhes. Não sendo o escolhido, o Brasil se retirou da fracassada Liga.

Na avaliação de diplomatas participantes dos debates sobre a reforma, a coordenação brasileira reflete a capacidade do país em forjar consensos e decontribuir para que as ameaças à paz e à segurança internacionais sejam resolvidas pela via diplomática, no marco multilateral. A mediação tem sido uma das credenciais utilizadas pelo país em busca do reconhecimento de sua relevância internacional, já que não implica no uso da força, mas, ao contrário, da diplomacia parlamentar.

O embaixador João Clemente Baena Soares chegou a afirmar que “*Seria fraudulenta qualquer ampliação do Conselho de Segurança que estabelecesse novos membros permanentes sem a escolha do Brasil para um desses assentos*”.

O Brasil é visto como um candidato natural a essa posição por ser um país pacífico, democrático, que vem seguindo uma trajetória consistente de crescimento econômico com justiça social, dotado de capacidade de ação não só em âmbito regional, mas também global; que tem contribuído de forma construtiva para as atividades de manutenção da paz e da segurança no âmbito da ONU. Assim destacou o chanceler Lampreia, em seu discurso na Assembleia Geral no ano de 1997:

“O Brasil poderia ser chamado a exercer as responsabilidades de membro permanente. Seria natural que assim ocorresse. Seria o reconhecimento do progresso considerável na inserção e na ação externa do Brasil. E seria algo que reforçaria nossa interlocução com o mundo inteiro. O Brasil é visto como um importante ator nas articulações da ONU; como um país capaz de ser fator de equilíbrio e ponte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento; país de diplomacia segura, pacífica, ações refletidas e coerentes, que não cede a impulsos nem recorre a gestos histriônicos. Por isso, encontra-se entre os países mais procurados para consultas; sua liderança discreta e equilibrada é bem recebida dentro e fora da nossa região. Não nos furtaremos a exercer as responsabilidades inerentes à condição de membro permanente do Conselho de Segurança se formos chamados a isso.” (Lampreia, 1997).

Ademais, mantém canais intensos de diálogo tanto com o mundo em desenvolvimento como com o mundo desenvolvido. Busca afirmar o interesse em manter intercâmbio de informações constante e diálogo franco com os países da região. É dotado de um sistema financeiro sólido; possui democracia representativa consolidada, onde vigora a liberdade de expressão e associação, o livre acesso à justiça e uma adequada organização administrativa governamental. Tudo em consonância com os princípios e propósitos da ONU.

Membro fundador da ONU, o país credencia-se, conforme já dito, pelo seu peso político, capacidade de diálogo e vulto da economia. Desde 1956 participa das operações de manutenção de paz, inclusive da nova geração, com contribuição efetiva para a organização de serviços jurídicos, eleitorais e administrativos naqueles países que o necessitam. O Brasil está habilitado a participar do processo decisório sem intimidar-

se ante questões difíceis ou delicadas, e sem abdicar dos princípios de sua política exterior.

Nas palavras de Maria Luiza Ribeiro Viotti, representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas:

“O Brasil acredita estar em condições de oferecer contribuição significativa para um Conselho ampliado, por sua tradição pacífica, pelo papel construtivo que desempenha nas Nações Unidas e pelo acervo de realizações na promoção da paz, da cooperação e do desenvolvimento em sua própria região e no contexto internacional.”

Repercute cada vez mais nas Nações Unidas a noção de que eventuais novas estruturas de gestão do sistema internacional devem necessariamente contemplar o Brasil. Tal percepção assenta-se na estabilidade e maturidade institucional que caracterizam sua trajetória ao longo das últimas décadas; sua estabilidade macroeconômica; abundância de recursos naturais; capacidade diplomática na região e no mundo como um todo, sem contar com a contribuição efetiva e construtiva que o país desempenha nas cúpulas e negociações internacionais, com temas de interesse global.

Os parâmetros para a ampliação do Conselho defendidos pelo país dizem respeito ao poder econômico dos maiores contribuintes ao orçamento regular das Nações Unidas, como Japão e Alemanha, segundo e terceiro lugares respectivamente. Também é mencionada a inexistência de representação de países do Sul global, em especial pelo critério do tamanho das populações, bem como a relevância na contribuição às operações de paz cuja multiplicação gerou um sério problema de financiamento.

O modelo de reforma defendido pelo Brasil favorece a inclusão de seis novos membros permanentes: os integrantes do G-4 (Alemanha, Japão, Índia e Brasil) e mais dois países do continente africano. Além disso, a criação de quatro novos assentos não permanentes, um para cada uma das seguintes regiões: América Latina e Caribe, Ásia, África e Leste Europeu.

No tocante ao direito de veto, o Brasil defende sua extensão aos novos membros permanentes, mas apenas após a decisão final no âmbito da revisão da reforma, nos termos da proposta apresentada pelo G-4.

Os benefícios da inclusão do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança serão auferidos com o tempo, com a constatação de melhores oportunidades de defesa dos interesses brasileiros durante a formulação de normas e acordos internacionais; maior acesso às fontes tecnológicas localizadas no exterior; maior capacidade de influir na utilização de recursos mobilizados internacionalmente e maior acesso à cúpula do sistema das Nações Unidas.

Ademais, seria o reconhecimento expresso da comunidade internacional do crescimento em importância do Brasil no cenário global e à sua atuação histórica a favor da paz e de uma ordem mundial mais justa e segura.

4.1- Tratamento dispensado à reforma da ONU pelos diferentes governos brasileiros

O tema da reestruturação do Conselho de Segurança está presente no discurso diplomático brasileiro desde o governo Sarney, mas a aspiração de ocupar um assento permanente foi anunciada oficialmente em 1994, pelo então chanceler Celso Amorim, no lançamento do projeto de reforma do Conselho. Deste então esta postulação esteve presente na agenda de todos os governos que se seguiram, como parâmetro para debate sobre o tema da reforma da ONU.

Depois de um período ausente na agenda internacional brasileira, o tema da reforma da Carta da ONU reapareceu no discurso do presidente Sarney na Abertura da 44ª sessão da Assembleia Geral da ONU em 1989. O discurso apresentou a demanda por alterações na estrutura e procedimento do Conselho de Segurança, entendidas como essenciais para que as Nações Unidas pudessem desempenhar papel relevante no campo da segurança internacional. Nas palavras do ex-presidente:

“Este é um problema que merece ser examinado não apenas sob o ângulo tradicional da adequação entre a quantidade de membros não permanentes e o aumento verificado no número de Estados-membros das Nações Unidas, mas

sobretudo à luz das mudanças nas relações de poder ocorridas no mundo desde a criação da organização. É chegado o tempo de uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a afim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades”.

O conteúdo da proposta apresentada sugere a possibilidade de se contemplar uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto e sem um predomínio das superpotências. Contudo, a postulação brasileira a uma vaga no Conselho não aparecia de forma explícita.

Nos dois anos que se seguiram, o presidente Collor discursou na Assembleia Geral afirmando a necessidade de tornar a ONU mais representativa.

Em 1993, o ministro Celso Amorim defendeu a importância de um esforço no sentido da democratização das relações internacionais, em consonância com o entendimento em torno da superioridade da democracia representativa. O chanceler brasileiro destacou a formação de um consenso quanto à necessidade de se atualizar a composição do Conselho de Segurança a fim de garantir sua maior representatividade, sua legitimidade e eficácia e chamou a Assembleia Geral a tomar parte nesse processo de reforma.

A demanda brasileira pelo assento permanente no Conselho apareceu de maneira clara em 1994, com a oficialização da candidatura. Expandindo seus argumentos, o Brasil se apresenta disposto a reivindicar um assento permanente, tendo o ministro Celso Amorim afirmado: *“Temos deixado clara nossa disposição de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes”* (Amorim apud Corrêa, 2007, p. 587).

A candidatura do país se pautava no seu respeito aos princípios da não intervenção e da soberania e integridade territorial dos Estados, pela busca constante da solução pacífica negociada dos conflitos, pelo primado do Direito na preservação da ordem pública internacional, pela defesa aos direitos humanos e liberdades fundamentais e pela participação nas operações de manutenção de paz em diversas regiões do globo.

No governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil dedicou importância particular ao tema da reforma do Conselho. Em um discurso na Assembleia Geral, o

chanceler Lampreia reforçou a importância da reforma, particularmente do Conselho de Segurança, assinalando a existência de uma lacuna normativa entre a Carta e a realidade, meio século depois da criação da organização. Lampreia defendeu que a legitimidade da reforma do Conselho depende de sua representatividade.

Os argumentos utilizados nessa fase consistiam na preocupação do Brasil com a integração regional e sua cooperação positiva com os países vizinhos; o compromisso do país em matéria de desarmamento e não proliferação de armas de destruição em massa, assim como na participação brasileira nos esforços de manutenção de paz das Nações Unidas, particularmente em Angola.

Já em 2005, o presidente Lula participou da reunião de cúpula do Conselho de Segurança e reafirmou a necessidade de reforma da ONU, apresentando a disposição brasileira em contribuir para esse objetivo. Defendeu que as decisões do Conselho devem gozar de legitimidade e que para tanto sua composição não pode ser a mesma de quando a ONU foi criada. Ressaltou o apoio que a candidatura do Brasil recebia dos demais países da América do Sul e de outros espalhados pelo mundo.

Na abertura da sessão da Assembleia Geral de 2011, a presidenta Dilma Rousseff também defendeu a reforma do Conselho de Segurança, chamando atenção para o fato de que as tentativas de reforma do Conselho perduram por mais de dezoito anos sem alcançar nenhum resultado significativo. Nas palavras dela:

“A atuação do Conselho de Segurança é essencial e ela será tão mais acertada quanto mais legítimas forem suas decisões, e a legitimidade do próprio conselho depende cada dia mais de sua reforma. A cada ano que passa, mais urgente se faz uma solução para a falta de representatividade do conselho o que corrói sua eficácia”.

Em uma cerimônia realizada no Ministério das Relações Exteriores, no mesmo ano, a presidenta discursou que a ONU está sofrendo grande abalo em sua autoridade devido à defasagem existente entre a realidade contemporânea e suas estruturas:

“Reformar o Conselho de Segurança não é capricho do Brasil. [É uma iniciativa que] reflete a correlação de forças do século 21. Mais do que isso

exige que as grandes decisões sejam tomadas por organismos representativos”.

Percebe-se que o Brasil é um fervoroso defensor da reforma da ONU, exercendo um ativo papel de impulsionador das discussões sobre o tema. Seu maior interesse é o de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança, mas o país não perde de vista outros aspectos importantes, como a melhoria dos métodos de trabalho do órgão e a preocupação com a transparência de toda a organização.

CONCLUSÃO

A reforma da ONU não se trata de uma escolha, mas de um imperativo. A Carta clama por uma revisão. Não fazer nada além de debater o tema significa pavimentar o caminho para a fragilidade da organização.

Os desafios e ameaças do mundo contemporâneo e as exigências atuais da ordem internacional somente terão resposta completa e adequada por força da diplomacia multilateral que somente será alcançada com o organismo universal fortalecido.

As Nações Unidas são a maior conquista institucional da humanidade, mesmo sendo imperfeita e permissiva de um sistema de utilização de poder e sujeita a manobras estratégicas políticas, um mundo sem ela seria permeado pela ausência de diálogo entre os povos.

As reformas institucionais devem resultar de um processo democrático do qual faça parte as grandes potências, os países menos desenvolvidos e os atores não governamentais para que sejam apoiadas e legitimadas pela sociedade internacional. O processo de reforma deve combinar a preocupação com o estabelecimento de uma ordem mais estável sem perder de vista, no entanto, as demandas por uma ordem mais equitativa e democrática entre as nações e os indivíduos.

A tese de que o Conselho de Segurança precisa ser ampliado para atender às novas realidades do cenário internacional obtém apoio praticamente unânime, tendo em vista que o ideal de justiça democrático vem sendo sacrificado em nome da eficiência do órgão.

Contudo, a complexidade desse tema é enorme, já que se trata de reformar a estrutura central de gestão do sistema voltado para a manutenção da paz e segurança mundiais.

As propostas de democratização do Conselho de Segurança, no sentido de incluir novos membros, limitar a prática do veto ou introduzir mecanismos de prestação

de contas, não são apoiadas pela maioria das superpotências, principalmente pelos cinco membros permanentes.

Todos os membros permanentes reconhecem a conveniência da ampliação do Conselho, cada um com sua ressalva. A França e o Reino Unido apoiam a proposta do G-4, mostrando-se abertos a explorar a possibilidade de um arranjo transitório. Os EUA e a Rússia condicionam a reforma a uma ampliação modesta, alegando a preservação da eficácia e eficiência do órgão. A China, por outro lado, está mais inclinada a defender a proposta do UfC, mas se opõe terminantemente ao ingresso do Japão no órgão. Todos são unânimes em resistir a qualquer iniciativa que comprometa o livre exercício do direito de veto.

Não obstante, um Conselho de Segurança ampliado, com o ingresso de novos membros permanentes e não permanentes, inclusive de países em desenvolvimento, terá condições de atuar com maior eficácia e legitimidade no encaminhamento de soluções para os conflitos e situações que representem ameaça à segurança mundial.

Outra questão frequentemente presente nas discussões sobre o tema relaciona-se com a participação da sociedade civil organizada nos quadros da ONU. No período pós-1945, surgiram novos atores no cenário internacional, entre eles os não estatais. Contudo, a organização não se alterou de modo a permitir a participação dos novos atores surgidos, mas, pelo contrário, manteve-se atrelada à importância dos representantes governamentais.

É imprescindível que as Nações Unidas busquem uma forma de ampliar a cooperação com as ONGs, já que estas constituem o veículo que está mais próximo da sociedade civil, sendo capaz de identificar os problemas e crises existentes, bem como sugerir soluções mais eficientes e adequadas para a resolução dos mesmos.

O fortalecimento da participação de ONGs de países do sul global demonstra-se essencial, não somente porque a maioria das violações de direitos humanos ocorrem nesses países, mas também porque a composição geográfica da Assembleia Geral e do Conselho de Direitos Humanos dá a eles maioria numérica.

O Brasil tem um papel relevante e ativo no debate sobre o futuro da organização. O país defende a necessidade de reformas capazes de proporcionar maior representatividade, efetividade e legitimidade às Nações Unidas, principalmente no que

se refere à sua instância decisória em questão de paz e segurança internacionais, o Conselho de Segurança.

A aspiração brasileira a um dos assentos permanentes no órgão é defendida com base nas credenciais que o país obteve ao longo dos anos: peso político na região, ampla capacidade de diálogo, vultosa economia. Foi membro fundador da ONU, participa ativamente das operações de manutenção de paz implementadas pelo Conselho, sem contar com a vasta experiência adquirida com a atuação como membro eletivo do órgão. Além, o Brasil já demonstrou ser capaz de participar de difíceis decisões sem se intimidar.

Caso a aspiração do Brasil de ver-se incluído no grupo exclusivo de membros permanentes do Conselho de Segurança se concretize, o país converter-se-á em um dos atores principais, e não meramente coadjuvante, da ação institucional em escala global.

Por mais de quinze anos os Estados-membros vem travando uma guerra amarga sobre a reforma, causando um desgaste generalizado. O maior progresso alcançado até o momento reside no fato de que as diferentes propostas de reformas vêm sendo discutidas e que agora chegou a hora de focar os debates de modo a concluí-los, num quadro democrático, realista e isonômico.

Para avançar ainda mais o processo, seria necessário estabelecer um modelo para a negociação, criar um calendário e prazos para a conclusão desse processo de negociação.

É importante lembrar que a ONU é uma organização intergovernamental que reflete as vontades, incertezas e jogos de poder da política externa dos seus Estados-membros, formando um ambiente em que é difícil encontrar o equilíbrio entre as aspirações de Estados muito heterogêneos, motivo pelo qual um consenso quanto ao modelo de reforma a ser adotado é tão difícil de ser alcançado.

Desta forma, é quase impossível atingir um consenso que possa ser aprovado por dois terços da Assembleia Geral e por todos os membros permanentes do Conselho, a teor do art. 108 da Carta, condição está que constitui umas das possibilidades mais difíceis de serem concretizados nos termos do Direito Internacional Positivo. Alguns obstáculos precisam ser superados antes de se chegar a um projeto de reforma capaz de ser aceito pelas maiorias requeridas.

Percebe-se que uma ativa minoria continua a criar empecilhos contra a materialização de uma reforma que amplie ambas as categorias de membros do Conselho de Segurança, temerosos de que seu status seria diminuído com a reforma. Contudo, esses países devem ter em conta que o que está em jogo não é o prestígio individual de cada um deles, mas sim o prestígio do mais poderoso órgão das Nações Unidas.

Outro problema diz respeito a quais países deverão representar as regiões menos desenvolvidas do globo (Ásia, África e América Latina). Japão, Alemanha, Índia e Brasil não podem garantir assentos no Conselho de Segurança se não levarem consigo um representante africano. Todavia, a UA se mostra irredutível sobre a questão do assento permanente com direito ao veto, o que não conquista grande apoio na ONU.

Quanto à questão do veto, apesar das dificuldades impostas pelos membros permanentes, ciosos de suas prerrogativas exclusivas, tem-se observado um crescente traslado do princípio da unanimidade para o princípio da vontade da maioria, o que pode ser um indicador de que esse direito anacrônico venha a ser extinto (ou pelo menos limitado) um dia.

Um fator impeditivo da reforma concernente a participação das ONGs nos quadros da ONU relaciona-se com o fato de que muitos Estados-membros questionam a legitimidade de ação e credibilidade da informação emitida por ONGs que não sejam de seus respectivos países ou regiões.

Ademais, atualmente existem inúmeros desafios para a participação concreta das ONGs, destacando-se: difícil processo de obtenção de status consultivo; alto custo financeiro para participar das sessões; falta de capacitação sobre o funcionamento e modos de ação da ONU; falta de acesso à informação, incluindo as barreiras linguísticas e, finalmente, a dificuldade em se enxergar benefícios concretos dessa participação para o seu país de origem.

Em razão dessas dificuldades, a reforma constitui uma operação a longo prazo que requer as virtudes da firmeza, persistência e coerência. Porém, não se pode perder a oportunidade de que um intenso debate sobre o tema possa avançar na direção de algo muito maior que está por vir, mesmo que com passos lentos.

Mesmo com todos os seus defeitos e imperfeições, incluindo o direito de veto, a ONU mantém-se como esperança para preservação da paz, do estímulo ao respeito das obrigações advindas de tratados internacionais, da cooperação para solução dos problemas econômicos e sociais e da promoção dos direitos humanos. Todas as desilusões e contratempos não conseguiram fulminar a Organização das Nações Unidas.

O debate sobre a reforma da ONU e as mudanças que tem ocorrido durante os últimos anos representam uma possibilidade de democratização não só da organização, mas de todo o sistema político internacional, criando um espaço onde diferentes visões e interesses dos países podem confrontar-se de maneira pacífica e diplomática em uma ordem mundial mais justa, mais participativa, mais equilibrada e mais segura.

É por isso que a luta pela reforma da ONU vale a pena e o Brasil está desempenhando um papel importante neste processo, com vistas a atingir um resultado que garanta um melhor e mais equilibrado funcionamento da organização.

BIBLIOGRAFIA

TOMASSINI, Luciano. **As Nações Unidas em um mundo Pós-Nacional**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, volume 17, nº 2, páginas 211-228, julho/dezembro 1995.

HERZ, Mônica. **A internacionalização da política: a perspectiva cosmopolita em face do debate sobre a democratização da ONU**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, volume 21, nº 2, páginas 259-289, julho/dezembro 1999.

MORENO, Marta Fernández. **Propostas de democratização das Nações Unidas**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, volume 23, páginas 111-132, janeiro/junho 2001.

NADER, Lucia. **O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU**. Revista Internacional de Direitos Humanos, volume 7. Disponível em http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo7.php?artigo=7,port,artigo_nader.htm. Acesso em 16/10/2011.

VELASCO, Manuel Diez de. **Instituciones de Derecho Internacional Público**. 11ª ed. Madri: Tunos, 1997.

MENESES, Marco Antonio de. **Teoria Crítica em Relações Internacionais**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, volume 27, nº 2, 2005.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. **A reforma da ONU**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Disponível em www.iea.usp.br/artigos. Acesso em 15/12/2011.

MAGALHÃES, José Carlos de. **A reforma da Carta da ONU**. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo, volume 9, nº 25, 1995.

LOPES, Dawisson Belém e CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **ONU e segurança coletiva no século XXI. Tensões entre autoridade política e exercício efetivo da coerção**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, volume 31, nº 1, 2009.

SOARES, João Clemente Baena. **Breves considerações sobre a reforma da ONU.** Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010, páginas 7-25.

TARRAGÔ, Piragibe dos Santos. **A reforma da ONU: a Comissão de Construção da Paz e ampliação do Conselho de Segurança.** Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010, páginas 27-42.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. **Reforma das Nações Unidas: um legado de permanência e mudança.** Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010, páginas 43-62.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. **A reforma das Nações Unidas.** Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010, páginas 81-98.

MEDEIROS, Antonio Paulo Cachapuz de. **O desafio da reforma da ONU.** Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010, páginas 99-112.

CASELLA, Paulo Borba. **Reforma da ONU, pós-Kelsen.** Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010, páginas 143-210.

MENEZES, Wagner. **Reforma da Organização das Nações Unidas: perspectivas & proposições a partir do Direito Internacional.** Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010, páginas 211-268.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Notas sobre a reforma da ONU e o Brasil.** Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2010, páginas 269-304.

Revista Política Externa. **Enfim uma reforma da ONU?** Paz e Terra, Rio de Janeiro, volume 14, nº 2, 2005.

ONU. **Doc. A/58/817:Nós, os povos, a sociedade civil, as Nações Unidas e a governança global.** 2004.

ONU. **Notícias.** Disponível em www.un.org/reform. Acesso em 01/02/2012.

Ministério das Relações Exteriores. **Notícias.** Disponível em www.mre.gov.br. Acesso em 03/03/2012.

Revista Política Externa. **A ONU aos 60.** Paz e Terra, Rio de Janeiro, volume 14, 2005.