

PERSPECTIVAS DA REFORMA NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E A QUESTÃO DO VETO INDIRETO CHINÊS

Aline Tedeschi da CUNHA

RESUMO: O presente artigo tem por escopo traçar breves perspectivas acerca das propostas de reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), especificamente de seu Conselho de Segurança, no sentido de relevar nódulos que contribuem para o relativo déficit de credibilidade da Organização. Contempla, num segundo momento e a fim de elucidar um arquétipo de entrave às reformas, um exemplo de política do tipo de veto “indireto” proposto por Vargas (2011), investigando-se o posicionamento da República Popular da China (RPC) em relação às reformas propostas e revelando igualmente suas motivações neste processo.

PALAVRAS-CHAVE: Organização das Nações Unidas. Conselho de Segurança. Reforma. Veto. China.

ABSTRACT: The scope of this paper is to outline a brief outlook on the proposals for reform of the United Nations (UN), specifically its Security Council in order to reveal nodes that contribute to the relative deficit of credibility of the Organization. Include, in second place and in order to elucidate an archetype of a type of barrier to reform, an example of the type of political veto “indirect” proposed by Vargas (2011), investigating the positioning of the People’s Republic of China (PRC) in relation to the proposed reforms and also revealing their motivations in this process.

KEYWORDS: The United Nations. Security Council. Reformation. Veto. China.

1 INTRODUÇÃO

No início da década de 1940, seguindo na esteira da fracassada Liga das Nações (1919-1946) e sob a égide do Departamento de Estado dos Estados Unidos, foram iniciados planos de pretensão factual no sentido de uma nova organização mundial e engendro de forças políticas que contemplasse a manutenção da paz internacional e a promoção da cooperação internacional na solução de problemas econômicos, sociais e humanitários. Já ao final da Segunda Guerra Mundial, em 25 de abril de 1945, tem início em São Francisco a Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional¹, que reuniu 51 governos para a elaboração da Carta das Nações Unidas², dando origem

¹ Neste momento, e em certos aspectos diferentemente da Liga das Nações, associava-se enquanto “Organização Internacional” uma “[...] associação entre sujeitos de direito internacional, instituída e disciplinada segundo normas do mesmo direito, concretizada numa entidade de caráter estável, bem como de órgãos e meios políticos próprios para cumprir os fins de interesse comum para que foi criada.” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINI, 2002, p. 856)

² Para Habermas (2006, p. 165), três inovações normativas conferem à Carta da ONU qualidade de uma Constituição: 1) associação explícita do objetivo da garantia de paz com uma política de direitos humanos; 2) vinculação da proibição do uso de força como uma ameaça realista de persecução penal e de sanções; 3) caráter incluyente da organização mundial e a universalização do direito por ela estabelecido.

após a ratificação pelos Estados-membros permanentes³ e os demais 46 signatários, assim, à Organização das Nações Unidas (ONU).

A ONU é uma instituição intergovernamental de caráter universal. O Preâmbulo da Carta considera que os povos signatários – decididos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, a criar condições para manter a justiça e o respeito às obrigações emanadas dos tratados e de outras fontes do direito internacional, a promover o progresso social dentro de um conceito mais amplo de liberdade – resolveram instituir tal organização e conjugar esforços para a consecução de objetivos comuns. Assim, no que concerne aos seus propósitos, apontam-se: assegurar a paz e a segurança internacionais; incentivar boas afinidades entre os países, valorizando o respeito e a igualdade de direitos; buscar a ajuda mútua em âmbito internacional em questões de cunho social ou cultural, como também econômico (ACCIOLY; SILVA, 1996).

A função da ONU na área de manutenção da paz e segurança internacionais é exercida, por meio de seus quatro principais órgãos - a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o Secretariado e a CIJ, através de basicamente três tipos de atividades: 1) papel político dos órgãos da ONU na solução pacífica de disputas, principalmente com relação ao capítulo VI da Carta - levando em conta que o papel judiciário da Corte Internacional de Justiça (CIJ) se encaixa nessa categoria; 2) ação coercitiva de execução, sob o capítulo VII (ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão); e 3) ação de “operações de *peace-keeping*”, que não tem base legal na Carta, mas, com sua efetiva evolução, assim o são consideradas, com base no “Capítulo VI” (HEE, 2000, p. 27).

Apesar de ter alcançado conquistas significativas na consecução do processo de descolonização, de entendimentos internacionais e de realizações para manter a paz e a segurança internacionais, maiormente no campo dos direitos humanos e da assistência humanitária, a ONU tem recebido árduas críticas tanto no que tange ao cerne de sua própria Carta – como falhas que abrem “brecha” para diferentes interpretações – quanto às suas práticas e sua dificuldade de adaptação às mudanças na ordem internacional.

Fenômenos da globalização e demais interações entre Estados, bem como novas questões que compõem uma agenda internacional diferente daquela do imediato pós- Guerra (como questões ambientais e debates sociais, éticos, étnicos, além de decisões frente a crimes transnacionais, refugiados e demais assuntos similares), indicam a necessidade de mecanismos de solução mais bem delineados e aprimorados por parte

³ Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, República da China (mais tarde substituída pela República Popular da China), e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (posteriormente apenas Rússia).

da ONU. O fim da Guerra Fria intensificou a noção de que as mudanças são necessárias para que a Organização se adapte ao novo contexto.

Segundo Vargas (2011, pp. 42-66), uma mudança significativa trazida por este processo de novos requisitos do cenário global estende-se ao campo da percepção da necessidade de reformas e da possibilidade de coordenação do tipo “*win-win*” entre os signatários:

[...] a erosão do conflito bipolar como narrativa estruturante da visão de mundos das grandes potências permitiu que situações internacionais antigamente enxergadas como “jogos de soma zero” – onde o ganho de um era necessariamente a perda do outro – passassem a ser consideradas de outra forma [...] passou-se a vislumbrar a possibilidade de reformar o Conselho de Segurança sem incorrer na oposição automática de algum dos membros permanentes.

Todavia, tal autor também atenta para o fato simultâneo de que as decisões e ações da ONU ainda são condicionadas pelo interesse e o comprometimento de seus integrantes permanentes. Desta forma, reformá-la neste contexto significa, sobretudo, reconciliar uma variedade de interesses e impulsos, nem sempre compatíveis entre si, de modo a atender às expectativas mais amplamente disseminadas entre os Estados membros por eficiência, transparência e democracia, mesmo que à luz das empreitadas unilaterais dos Estados Unidos.

Atualmente, observa-se a acentuada discussão sobre uma possível reforma⁴ no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). No entanto, a vontade de reformá-lo não é um fenômeno novo. Ela é há muito tempo objeto de reflexões e de iniciativas. Durante a própria Conferência de São Francisco, já havia críticas ao direito de veto⁵ reconhecido pela Carta das Nações Unidas (art. 27, 3) aos cinco membros permanentes e, a partir da primeira sessão da Assembléia Geral, a idéia de alterar as regras de voto do Conselho de Segurança aparecia como ponto de discussão.

Vargas (2011) propõe de forma conveniente que o poder de veto estendia-se para além da votação, ou seja, além do voto garantido pela Carta e seus demais complementos (como a necessidade de ratificação por parte de todos os membros permanentes para que se efetue qualquer emenda à Carta), os Estados-membros

⁴ De acordo com Vargas (2011, p. 53): “A Reforma – entendida como uma transformação substantiva nas relações institucionais de poder ou no funcionamento ou estrutura da Organização – é um processo contínuo, que não tem começo, meio ou fim facilmente identificáveis”, e se divide em reformas constitucionais, procedimentais e conceituais.

⁵ O direito de veto é um privilégio dos cinco membros permanentes que lhes permite impedir a adoção de uma resolução por um voto negativo. Além do próprio poder de veto, alguns mecanismos e complementos da Carta vêm a somar ao poder decisório dos Estados-membros permanentes do CSNU: proibição de que a Assembléia Geral considere assuntos sob análise pelo Conselho (art. 12, § 1º); necessidade de ratificação por parte de todos os membros permanentes para que se efetue qualquer emenda à Carta (art. 108); e a natureza vinculante das decisões do Conselho (arts. 25 e 40) (VARGAS, 2011).

permanentes ainda poderiam valer-se de uma segunda ação, esta menos explícita. Constituem-se então dois tipos de veto:

[...] o “veto concreto”, seria a aceção mais comum: um voto negativo por parte de um membro permanente, que leva à não adoção de uma resolução. De outro lado, tem-se o “veto indireto”, isto é, o desestímulo à discussão de certas questões no Conselho, uma vez que se sabe que determinados membros permanentes poderão impedir a tomada de qualquer decisão referente àquele tema.

Pode-se apontar que a República Popular da China (RPC) vem desempenhando atuação conivente, no que tange à reforma e ampliação do número de membros permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, ao tipo de “veto indireto” e até mesmo a uma postura antitética, reservadas devidas proporções, na medida em que direciona esforços para convencer os demais países-membros a se focarem não na reforma do CSNU, mas sim na Organização como um todo, atendo-se principalmente à metodologia do trabalho dentro da mesma. Tal fato será mais bem explorado posteriormente.

Além da crítica ao poder de veto, que antes paralisava boa parte das decisões da Organização devido à “divisão” ideológica da Guerra Fria entre URSS e Estados Unidos⁶ e ainda hoje continua constituindo entrave devido ao viés de poder político do veto, muito se discute acerca da disposição e da representatividade dos membros da ONU. A divisão destes no Conselho de Segurança em membros permanentes e não permanentes bem como a regra da unanimidade foi e permanece ainda uma negação flagrante da igualdade de soberania dos Estados, na medida em que o número de membros do Conselho de Segurança não é representativo em relação ao número total de membros da organização⁷ (BERTRAND, 2004).

Já em 13 de dezembro de 1963, a resolução 1991 adotada pela Assembléia Geral aumentou o número de membros do Conselho de Segurança de onze para quinze (art. 23) e o número de membros do Conselho cujo voto afirmativo é requerido para todas as decisões diferentes das processuais de sete a nove, incluindo os cinco dos membros permanentes (art. 27). A Resolução 47 promulgada em 1992 ainda incentivou o envio de propostas para reformulação do Conselho pelos países membros.

⁶ A bipolarização da política mundial foi refletida na constituição do Conselho de Segurança, de um lado URSS e China e, de outro, Inglaterra, França e EUA, prejudicando a formação de unanimidades entre os membros permanentes (PATRIOTA, 1998).

⁷ Em 1945, os 50 membros originários da organização eram representados por onze membros do Conselho de Segurança (de cinco membros permanentes e de seis membros não permanentes, uma proporção de cerca de 1/5 ou 20%). Com a adição de quatro membros no Conselho de Segurança em 1963, o número total de membros da organização era de 113 Estados, uma relação de 1/8 ou 15%. Em 1996, com o rompimento da URSS, o número de membros da organização passou para 188 Estados, uma relação de 1/13 ou 7%. Hoje, a relação é de 1/14. Este declínio crescente entre a representatividade do Conselho de Segurança e a Assembléia Geral fez com que a maior parte dos Estados-membros fosse favorável a um crescimento do número de membros do Conselho de Segurança.

E durante a 52ª Assembléia Geral, realizada em setembro de 1998, o tema da reforma foi a prioridade na pauta da reunião.

Como se denota dos fatos supracitados, a questão da reforma da ONU, especificamente de seu Conselho de Segurança, e do poder de veto (seja ele “concreto” ou “indireto”), permeiam quaisquer projetos de ampliação, maior legitimação e consolidação das ações das Nações Unidas no âmbito do novo cenário internacional. É neste sentido que o presente artigo intenta contribuir numa segunda sessão, para além desta introdução e como pauta de reflexão, com breves perspectivas acerca das reformas propostas no sentido de minimizar o relativo déficit de credibilidade da Organização, bem como, numa terceira sessão, contemplar um exemplo de política do tipo de veto “indireto” proposto por Vargas (2011), representado pela posição da China em relação às reformas propostas. Conclui-se retomando os principais pontos discutidos ao longo do trabalho e apontando entraves com os quais a ONU ainda terá de lidar a fim de adaptar e legitimar ações na Nova Ordem Mundial.

2 PERSPECTIVAS DE REFORMA DAS NAÇÕES UNIDAS

A definição do papel exercido pelas Nações Unidas e seus métodos têm sido fortemente discutidos nas relações internacionais, seja pelas múltiplas facetas que possui a Organização, seja pelo que se espera dela. Desde sua concepção, a ONU encontra-se em contínua mutação, em processo dinâmico que experimentou raros momentos de estabilidade. Institucionalizada em tempo de guerra e cogitando manter a paz e a segurança internacionais, vale-se da responsabilidade de decidir sobre situações de tensão derivadas de conflitos de qualquer natureza.

Nesse sentido, a reorganização do próprio Conselho de Segurança é indispensável, ante a importância de suas atribuições⁸, dentre as quais se destaca a de definir uma situação de ameaça à paz (art. 34), que justifica a intervenção da organização e o emprego da força. De fato, a dinâmica das relações internacionais impõe que, em cada momento, sejam identificados atos pontuais que possam colocar em perigo a segurança coletiva⁹.

Cabendo ao Conselho de Segurança essa definição, é indispensável que tal órgão reflita não mais apenas a realidade do momento em que foi concebido, mas a atual, na qual o cenário internacional se apresenta densamente modificada, com a atuação neste

⁸ Atribuições estas de extrema responsabilidade na medida em que, de acordo com a Carta, “Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança [...]” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945 apud KENNEDY, 2009, anexo)

⁹ O subdesenvolvimento, o maciço fluxo de emigração de refugiados, a devastação ambiental, a violação reiterada dos direitos humanos e o terrorismo têm sido invocados como formas de risco à paz internacional.

cenário de novos atores como a variedade de organizações regionais, as organizações não governamentais, os Estados novos - procedentes do processo de descolonização que a própria ONU empreendeu - os grupos de pressão política e militar, as empresas privadas multinacionais e/ou transnacionais, com poder econômico e político próprios e desvinculados dos Estados de origem.

Não obstante, há críticas contundentes direcionadas tanto ao papel desempenhado pelo Secretário-Geral quanto pela Assembléia Geral, no sentido de apontar certa “desordem” instaurada pelo grande número de comissões, subcomissões e órgãos criados e a delimitação insuficiente de suas funções, gerando muitas vezes duplicidade institucional entre os mesmos. Além disso, critica-se a forma abstrusa com que a Assembléia Geral tem atuado, produzindo grande número de relatórios, documentos e informes, freqüentemente mal redigidos ou sem objetividade; outras vezes, versando sobre matérias já examinadas por outros órgãos ou comissões.

A grande crítica, no entanto, focaliza o sistema de votação, em que cada membro possui um voto, qualquer que seja sua população e presença no cenário internacional (art. 27, § 1º). Assim, Estados de pequeno porte como Antígua e Barbuda, Granada e República Dominicana, tem o mesmo voto que Índia e China, isto se referir-se apenas ao aspecto demográfico (SENARCLENS, 1988).

No entanto, a Assembléia Geral ainda é o órgão de maior relevância e grau de participação dos países da Organização e desempenha papel de legitimidade nas decisões da arena internacional, pois reflete aspirações gerais da comunidade como um todo. Os temas historicamente selecionados para conferências especiais denotam preocupações específicas e estratégia eficaz para provocar o exame aprofundado de questões de interesse geral¹⁰.

Futuras propostas de reforma devem pretender também disciplinar a atuação do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), cujas certas atribuições figuram-se idênticas à Comissão de Direitos Humanos e de diversos outros comitês, em duplicidade que compromete verdadeiramente a eficiência da Organização. A universalização da participação nesse Conselho, conferindo-lhe jurisdição exclusiva sobre certas matérias, como as relativas aos direitos humanos e atividades sociais das Nações Unidas, beneficiaria maior concentração de decisões e, ao mesmo tempo, atribuiria à Assembléia Geral a tarefa de se ocupar exclusivamente de assuntos políticos (BERTRAND, 2004).

Tem-se que certas modificações já foram realizadas no âmbito da Organização, e são os artigos 108 e 109 da Carta que determinam os meios e as condições para

¹⁰ Incluem-se, neste íterim, a Conferência de Estocolmo sobre o meio ambiente, de 1972; a de Roma e de Bucarest, ambas em 1974, sobre alimentação; a do México, em 1975, sobre a mulher; a de Vancouver, em 1976, sobre agrupamentos humanos e, posteriormente, sobre emprego; a de Mar del Plata, sobre água; a do Rio, de 1990, sobre meio ambiente; entre outras (SENARCLENS, 1988, p. 149).

emendas. Como dito anteriormente, em 1965 foram modificados os artigos 23, 27 e 61, quando se aumentou o número de membros do Conselho de Segurança de 11 para 15, sendo dez eleitos, não permanentes (art. 23). A emenda ao artigo 27 é consequência da anterior. Refere-se a questões de procedimento, que exigem o voto afirmativo de nove membros – onde fica implícito o poder de veto –, e a questões substantivas, que exigem o voto afirmativo de nove membros, incluídos, porém, os votos de todos os membros permanentes. A emenda ao artigo 61 ampliou o número de membros do ECOSOC, em 1965, de 18 para 27. Mais adiante, em 1973, novo aumento, de 27 para 54. O artigo 109 também se modificou, para ajustar, em seu parágrafo 1º, o número de votos necessários, no Conselho de Segurança, para convocar uma Conferência Geral dos Estados-membros com o propósito de rever a Carta: voto afirmativo de nove membros quaisquer do Conselho, quando antes eram sete.

Entretanto, muitas foram medidas inevitáveis diante do aumento do número de Estados-membros e refletiam apenas uma aritmética do voto, evitando modificações mais substanciais. Soma-se o quadro de que em dados casos, os Estados-membros sequer corrigem dispositivos obsoletos ou anacrônicos, como no caso do Conselho de Tutela, que cumpriu papel importante na eliminação do colonialismo, mas os resquícios existentes não justificam tutela. O Capítulo XIII, portanto, perdeu seu escopo maior, esvaziando também os capítulos XI (Declaração relativa a Territórios sem Governo próprio) e XII (Sistema Internacional de Tutela).

Doravante, o ex-Secretário-Geral Kofi Annan abriu caminho para reforma no início de seu mandato. Em 1997, apresentou à Assembléia Geral o documento “Renovação das Nações Unidas: um programa de reformas”, que trazia uma espécie de diagnóstico interno de gestão, enumerando providências administrativas para aprimorar o desempenho do Secretariado com forma de dar-lhe maior agilidade e empenho. A execução de parte das medidas fez-se com a autoridade do Secretário-Geral; outra parte, por ação da própria Assembléia Geral, que aprovou o programa proposto.

Em setembro de 2005 houve a Cúpula do Milênio, da qual participaram 147 chefes de Estado e de Governo, e que deu origem à Declaração do Milênio. Recebida com grande entusiasmo, deu novo fôlego aos propósitos de mudança. “uma oportunidade única em uma geração para tomar decisões audaciosas nas áreas de desenvolvimento, segurança, direitos humanos e da reforma da das Nações Unidas”.¹¹ A Cúpula Mundial valeu-se também do Painel de Alto Nível, que considerou a ampliação do Conselho de Segurança uma necessidade. Reconheceu-se que o processo decisório deveria incorporar mais países representativos com especial atenção aos países em desenvolvimento.

¹¹ RELATÓRIO DO SECRETÁRIO-GERAL. “Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”. Assembléia Geral das Nações Unidas, Distr.: Geral, 21 mar. 2005. Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/unin-fo/in_larger_freedom_PT.pdf>. Acesso em 24 nov. 2011.

Tratava-se então de “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”¹², ainda que nada se tenha definido quanto às condições.

O documento levou aos Estados-membros dois modelos que, em decorrência de um ou outro, influenciaram o surgimento de novas propostas. Assim, o impulso dado pelo Relatório levou a uma fase de intensos debates, consultas e negociações, no processo de reforma do Conselho de Segurança. A partir daí também foram identificadas cinco questões-chaves da cimeira: categoria dos membros, veto, representação regional, tamanho do Conselho ampliado e métodos de trabalho, relações entre o Conselho e a Assembléia Geral.

Neste momento, no âmbito da Assembléia Geral, apresentaram-se dois grupos principais que se posicionaram acerca da reforma: o G-4 (Brasil, Índia, Alemanha, Japão), que defende a criação de assentos permanentes¹³, e os doze países “Unidos pelo Consenso” (Itália, Espanha, Paquistão, Coreia do Sul, México, Argentina, na vanguarda), que admitem apenas a criação de assentos não permanentes. A União Africana tem projeto próprio com a criação de assentos permanentes. Algumas delegações entregam-se a manobras protelatórias, sem reivindicações diretas.

Como bem aponta Rodrigues (1999), a perspectiva de reforma atualmente encontra condições tanto favoráveis quanto desfavoráveis. Primeiramente, a título de argumento favorável, a partir da queda do Muro de Berlim e da dissolução da URSS, houve notória recomposição das linhas de poder nas relações internacionais. Logo, o embate entre a Rússia atual e os Estados Unidos já não tem a relevância que se verificou no período da Guerra Fria e, portanto, a questão do veto no Conselho de Segurança não implica o mesmo grau de competição de outrora.

A composição atual da ONU significa um quadro de forças muito diferentes do que acontecia quando de sua criação. Para os mais otimistas, a ONU caminha para ser uma instância de governo mundial, de caráter supranacional, e tenderia a transformar-se num grande Parlamento, utilizando do mecanismo de rodízio para assegurar a oportunidade de todos os países poderem participar de sua administração (ONU, 1996).

Há, porém, linhas de argumentação que desaconselham a tentativa de reforma do Conselho no momento internacional que atravessamos (RODRIGUES, 1999). Para muitos, é preferível o atual equilíbrio de forças, na medida em que a busca de novo equilíbrio de forças internacionais poderia acarretar maior confusão e resultados discutíveis.

¹² Ibidem.

¹³ Neste grupo aliam-se países em desenvolvimento, que “consideravam sua reduzida representação no órgão uma distorção” (Brasil e Índia), e potências cujas derrotas na Segunda Guerra Mundial haviam criado um “descompasso histórico”, na medida em que sua influência política se manteve muito inferior ao seu poder econômico (Japão e Alemanha) (VARGAS, 2011, p. 66).

Entretanto, a reforma do Conselho de Segurança é mais amplamente considerada de alta relevância, ainda que só possa acontecer nos termos do parágrafo 1º artigo 27 da Carta, ou seja, com anuência de nove membros do Conselho de Segurança aí incluídos os cinco permanentes e detentores do poder de veto (HEE, 2000).

A partir disto, denotam-se problemas susceptíveis de atrasar ou simplesmente impedir a concretização de projetos de reforma, como por exemplo, a multiplicidade dos Estados candidatos a membro permanente, a rivalidade política e, sobretudo, a militar (exemplo das tensões entre a Índia e o Paquistão) e as possíveis alterações introduzidas na Carta das Nações Unidas.

Uma das dificuldades encontra-se no fato de haver a necessidade de um consenso entre os Estados-membros sobre o número e a identidade dos eventuais novos membros, ou seja, a solução dependeria da vontade ou da recusa de diversos países, sobretudo, os países membros permanentes. E, mesmo que a maioria dos Estados-membros da ONU concorde que o aumento do Conselho de Segurança constitui uma etapa fundamental na democratização da organização, não concorda sobre o número exato de membros (membros permanentes e não permanentes) para aumentar a composição atual do Conselho de Segurança.

Tem-se que cada país tenta alegar os seus critérios particulares, como é o caso da Índia, que persiste na acuidade do critério da população como elemento de democracia; e do Brasil, que considera a dimensão de seu território bem como o seu papel essencial na América Latina como razões expressivas para sua admissão.

Além disso, reformas pressupõem modificações da Carta, logo, é necessário proceder a uma revisão da carta para poder aumentar os membros do Conselho. No capítulo XVIII, a Carta apresenta dois procedimentos que permitem alterar o texto fundador da Organização. Assim, o aumento do Conselho de Segurança pode ser obtido quer pela convocação de uma Conferência Geral de revisão quer procedendo à alterações da Carta. Faz-se mister esclarecer que se a decisão de convocar uma Conferência Geral de revisão liga-se à aplicação da regra da unanimidade dos membros permanentes, as alterações à Carta devem ser ratificadas pelos dois terços dos Estados-membros, incluídos, obviamente, os membros permanentes do Conselho de Segurança. Vargas (2011, p. 44) ressalta que, devido à regra da unanimidade, diversas tentativas de reformas:

[...] pouco afetaram o dilema central da ação do órgão: seus trabalhos são sempre condicionados pelo interesse e o comprometimento de seus integrantes, particularmente dos membros permanentes. Sem vontade política e coincidência de posições, o Conselho é incapaz de atuar.

Dado a dificuldade imposta, pelos membros permanentes, da aplicação do artigo 109; o procedimento utilizado em 1963, quando foi necessário admitir novos membros não permanentes ao Conselho de Segurança foi o artigo 108, já que permite alterar certas disposições sem precisar alterar o resto do texto. Assim sendo, a dificuldade efetiva para a entrada em vigor das modificações propostas à Carta é, em grande medida, a vontade de ratificação pelos cinco membros permanentes das deliberações adotadas.

Por último, tem-se a incerteza da eficácia trazida pelo possível aumento do Conselho de Segurança. A dúvida da eficácia reforçada do Conselho de Segurança faz com que as grandes potências sejam pressionadas a não iniciar uma verdadeira reforma. Basicamente, para os membros permanentes, o risco é grande de se deparar um Conselho de Segurança ineficaz, paralisado devido aos vetos.

A oposição Norte-Sul (como aquelas baseadas no eixo Leste-Oeste da Guerra Fria) sobre muitos processos teria indiscutivelmente repercussões sobre o bom funcionamento do Conselho de Segurança. Os atuais membros permanentes receiam que o Conselho de Segurança com novos membros permanentes torne-se uma espécie de “tribuna” ou “mesa” política para os países em via de desenvolvimento.

Para estes, por sua vez, o aumento do Conselho de Segurança reforçaria a eficácia da Organização, na medida em que, quanto mais representativo for o Conselho, mais a adesão dos Estados será pertinente no que diz respeito às suas resoluções e à sua credibilidade. Essa demonstração parece relevante porque diversas resoluções do Conselho de Segurança são recusadas por um expressivo número de Estados pelo motivo de não serem consideradas “legítimas” por razões freqüentemente políticas.

No entanto, parece difícil encontrar o justo equilíbrio entre a necessidade de uma representação geográfica equitativa e a garantia de uma eficácia do Conselho de Segurança. Vargas (2011, p. 69) aponta ainda que, desde as iniciais propostas de reforma, os Estados-membros que julgavam que seus interesses não estariam sendo contemplados nas discussões, utilizavam-se da questão do veto para bloquear o consenso de duas maneiras:

A primeira seria insistindo em que a reforma necessariamente envolvesse a extinção ou restrição do veto – incorrendo, assim, na oposição ferrenha dos membros permanentes, cuja anuência seria necessária para qualquer emenda à Carta, conforme o art. 108 da mesma. A segunda forma seria exigindo, em nome da equidade, que eventuais novos membros permanentes também tivessem o poder de veto, inflamando tanto os críticos desse poder, que desejariam vê-lo abolido, quanto os próprios membros permanentes, que não querem vê-lo estendido a outros.

No sentido de uma maior eficácia das tratativas de reforma da ONU, nomeadamente do Conselho de Segurança, Habermas (2006, p. 180) acerta ao afirmar que:

O Conselho de Segurança deve poder ser independente em relação a interesses nacionais ao escolher sua agenda e tomar resoluções. Deve ater-se a regras jurídicas que estabelecem quando a ONU está justificada ou obrigada a intervir.

Em maio de 2011, o Presidente da Assembleia Geral, Joseph Deiss, atentou para o fato de que certos grupos de países têm se mostrado intransigentes em relação às suas apreciações sobre a reforma do Conselho de Segurança, e ressaltou a importância de que haja um acordo acerca do assunto, ainda que temporário: “Devemos tentar fazer alguma reforma que pode não ser definitiva – ou seja, que possa ser reavaliada em algum ponto – mas que possa trazer melhorias de modo que cada país possa ter a possibilidade de se tornar membro do Conselho”¹⁴.

3 A POSIÇÃO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA (RPC) FRENTE ÀS REFORMAS

Talvez um dos países que poderiam ser elencados como “intransigentes” no sentido do pronunciamento de Joseph Deiss, é a China. Dos atuais membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, a China tem se posicionado de forma antitética à iniciativa do G-4 e às propostas de reforma. Primeiramente alega que este não é o melhor momento para se votar, na medida em que ainda não se chegou a um consenso sobre as propostas apresentadas, sendo necessário chegar-se a uma unanimidade após amplas discussões. Em segundo lugar, argumenta que o Conselho de Segurança é o mais importante órgão da entidade e que se, no caso da ONU resultar-se de certa forma “repartida” com o resultado de sua reforma, a reforma da própria ONU como um todo seria prejudicada. Alega-se igualmente que reestruturação do Conselho de Segurança da ONU é apenas parte da reforma da Organização, sendo as outras áreas igualmente importantes e merecedoras de atenção como, por exemplo, a área do desenvolvimento (BIATO JR, 2010).

Entretanto, a questão possui razões mais complexas e arraigadas tanto historicamente quanto geopoliticamente, do que as alegadas. O país tem demonstrado oposição clara às pretensões japonesas de ter um assento permanente no Conselho de Segurança, declarando que o governo deste país não teria se arrependido das humilhações impostas à China quando de seu “passado imperialista”.

Esta situação evidencia que as razões para a negativa chinesa não estão diretamente conectadas à falta de unanimidade e necessidade de consenso alegado pelo

¹⁴ “Presidente da Assembleia Geral insiste na reforma do Conselho de Segurança”. *Conselho de Segurança das Nações Unidas – Brasília*, 30 mai 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/presidente-da-assembly-geral-insiste-na-reforma-do-conselho-de-seguranca/>>. Acesso em 29 nov. 2011.

país, levando à consideração anteriormente citada de que o governo da RPC exerce o módulo de “veto indireto” proposto por Vargas (2011).

Ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança por parte do Japão denotaria maior poder decisório e maior igualdade perante a China enquanto influência local/regional. Constata-se ainda o fato de que o Japão é um dos maiores contribuintes na ONU, o que aumentaria, hipoteticamente, as chances de consecução de seus objetivos.

Assim, basicamente, o contencioso político revelado na visão chinesa em relação à reforma e ampliação do Conselho de Segurança da ONU se justifica essencialmente por dois motivos: a) é contrária à entrada do Japão como membro permanente, graças às retaliações e objeções históricas específicas implicadas à China por este país; b) falta-lhe disposição de partilhar com um número maior de parceiros seu *status* privilegiado de único membro permanente asiático e em desenvolvimento no Conselho de Segurança.

A posição adotada pela China levou autoridades brasileiras empenhadas numa campanha permanente por um assento fixo no CSNU, a registrar considerada decepção com a falta de reciprocidade chinesa. O fato do desinteresse inicial chinês em estar lado a lado com os demais países emergentes – tão valorizados retoricamente pela RPC nos assuntos multilaterais - na articulação de profundas alterações na ordem política (e econômica) internacional também leva a crer na possibilidade de a China ser hoje uma “potência satisfeita” com o *status quo* (BIATO JR., 2010). Além de revelar a preferência da China em se voltar para o privilégio do desenvolvimento de sua economia, até mesmo quando seus interesses cruciais não são atingidos.

Dado o fato de que sua economia depende fundamentalmente de boas relações comerciais com o Ocidente, a RPC prioriza atitudes mais brandas e simultaneamente pragmáticas pautadas na “coexistência pacífica¹⁵”, evitando principalmente pendências com as potências ocidentais, nomeadamente os Estados Unidos (CUNHA, 2011).

Também pode ser denotada historicamente a intenção por parte da China em se manter enquanto país mais influente da região asiática, especificamente baseada no princípio de Uma Só China (“The One China Principle”¹⁶), defendendo sua soberania em relação à República da China (Taiwan). Isto em boa parte porque, na fundação das Nações Unidas, o assento permanente era representado pelo governo nacionalista de

¹⁵和平崛起 – heping jueqi. Doutrina apresentada no Fórum de Boao para a Ásia em 2003. Segundo Arrighi (2008: p. 299), “com base em estudos históricos encomendados pelo Politburo sobre experiências passadas de ascensão de potências e as reações que provocaram, ela foi apresentada como refutação da idéia de „ameaça chinesa” e como ofensiva atraente para contrabalançar a estratégia norte-americana de cercar a China com um sistema de bases militares e relações de segurança”.

¹⁶ 一个中国 – yi ge Zhongguo. White Paper - The One-China Principle and the Taiwan Issue. Disponível em: <<http://www.china-embassy.org/eng/zt/twwt/White%20Papers/t36705.htm>>. Acesso em 29 nov. 2011.

Chiang Kai-shek. Após a tomada de poder por Mao Zedong na China continental, as forças de Chiang Kai-shek foram obrigadas a sair da RPC e se estabelecerem em exílio em Taiwan, em 1949.

Ainda assim, o assento permanente continuou pertencendo à República da China (ROC – Republic of China). Vargas (2011, p. 60) aponta os motivos:

[...] a China havia sido incluída como membro permanente do Conselho de Segurança em grande medida para manter outro aliado americano no órgão. A substituição do governo nacionalista pelo governo popular seria um rearranjo drástico no equilíbrio de forças do Conselho e privilegiaria o bloco comunista em detrimento dos Estados Unidos e seus aliados. Assim, o órgão permaneceu, por muitos anos, em situação francamente anacrônica, o que levou inclusive a União Soviética a boicotá-lo entre janeiro e agosto de 1950.

A despeito dos interesses norte-americanos da permanência do assento com a ROC, na década de 1960, um grupo de países liderado pela Albânia propôs o projeto de resolução a fim de reconhecer o governo comunista da RPC nas Nações Unidas. Conforme novos Estados – simpáticos ao discurso de Mao e à retórica anti-imperialista – surgiam a partir da descolonização, implementada pela própria ONU, o equilíbrio de forças pendentes à favor da entrada da RPC nas Nações Unidas foi-se alterando (VARGAS, 2011). Em 25 de outubro de 1971, a Resolução nº 2.758 (XXVI) é aprovada¹⁷, reconhecendo o governo da RPC os únicos representantes legítimos da China junto às Nações Unidas. Desde então, a ROC tem tentado reconhecimento como membro da ONU enquanto representante do povo de Taiwan e somente àquela parte da ilha. A RPC obviamente, por sua vez, nega qualquer tipo de reivindicação da ilha no sentido de soberania plena e reconhece Taiwan como parte de seu território.

No âmbito das propostas dos grupos na Assembléia Geral, a China aproximou-se do grupo “Unidos pelo Consenso”, sendo que em diversos documentos oficiais tangentes à reforma da Organização, o embaixador chinês Wang Guangya apresenta as seguintes proposições:

China embraces this initiative and supports all efforts made in this regard. It is my hope that by pooling our wisdom and making vigorous efforts, we would work out a concensued option, which is able to address the concerns of all countries and regional groups. To realize this objective, it is essential for all of us to show political determination, generate collective wisdom, further explore intellectual creativeness and demonstrate adequate patience as well as flexibility.¹⁸

¹⁷ 17 Estados solicitaram que o item “Restauração dos direitos legais da República Popular da China nas Nações Unidas” fosse incluído na agenda da 35ª Assembléia Geral (VARGAS, 2011)

¹⁸ Remarks by Ambassador Wang Guangya at Meeting on “Uniting for Consensus”. Permanent Mission of the People’s Republic of China to the UN, 11 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.china-un.org/eng/chinaandun/zzhgg/t191026.htm>>. Acesso em 14 nov. 2011.

A atuação antitética chinesa em relação às propostas de reforma da ONU se mostra na medida em que, ainda que defenda em seus “comentários oficiais” a ampliação do Conselho de Segurança, especificamente aos países em desenvolvimento (e ainda mais especificamente, a representações africanas), e a flexibilização aliada ao pragmatismo, o governo da RPC, concomitantemente, mostra-se contra a extensão do assento permanente a países de sua esfera direta de influência política e, principalmente, econômica, como no caso do Japão e da Índia, revelando certa vontade de *status quo* regional – em que pese os preceitos da “coexistência pacífica” - e verdadeira inflexibilidade a tais resoluções.

E é exatamente neste sentido que a China procura “vetar indiretamente” as propostas de reforma mais substancial do CSNU, na tentativa de focalizar o debate em questões de menor problemática acerca da questão consensual e de unanimidade e menos pontuais: “The Chinese Delegation fully endorses President Hunte’s proposal to focus our discussions on two broad areas, namely, enhancing the authority and role of the General Assembly and improving its working methods ¹⁹”.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo procurou demonstrar de forma sucinta, certas lacunas percebidas na credibilidade da Organização das Nações Unidas (ONU), mais especificamente aquelas associadas ao Conselho de Segurança, que em certa medida contribuem para minar a sua autoridade e legitimidade, com graves incidências na paz e na segurança internacional. O fim da rivalidade bipolar da Guerra Fria, a perda relativa de poder de alguns membros permanentes, o surgimento de novas potências econômicas e a emergência de conflitos de natureza assimétrica introduziram fortes pressões sobre as possibilidades de o Conselho, com sua atual composição e distribuição de assentos, continuar a exercer seu papel com efetividade.

É nesse sentido que se buscou dar um panorama breve de forma a expor algumas perspectivas das questões relacionadas à reforma do Conselho de Segurança, dado o fato de que sua composição não mais reflete a realidade geopolítica do século XXI, tampouco abrange inteiramente e de forma eficaz os novos temas oriundos da Nova Ordem Mundial. Assim sendo, o artigo atenta em contribuir com reflexões acerca da concessão de maior representatividade, da legitimidade e dos interesses particulares dos países-membros.

¹⁹ Statement by Chinese Permanent Representative Wang Guangya at the 58th General Assembly Session on Reform of the United Nations. Permanent Mission of the People’s Republic of China to the UN, 28 out. 2003. Disponível em: < <http://www.china-un.org/eng/zghlhg/zzhgg/t40042.htm>>. Acesso em 24 nov. 2011.

Como se pode inferir, a perspectiva de uma reforma do Conselho de Segurança é, no momento, uma tarefa difícil de acontecer em termos práticos. As mais diversas posições dos países quanto a uma possível revisão da Carta da ONU mostra que o assunto tem preocupado e provocado debates profícuos, ainda que sem perspectivas concretas de que a questão possa ser torneada.

A grande variedade e encontros e desencontros de interesses em jogo, torna difícil prever o desfecho das cimeiras. Sabe-se que não se pode desconsiderar o fracasso das propostas de reforma. Um possível acordo, caso efetivamente ocorra, muito dificilmente será por consenso, em razão das profundas divergências sobre o alcance da reforma.

Nesse sentido, compreender tais interesses conflitantes será fundamental para que se possa construir o acordo possível que torne o Conselho apto para engendrar os desafios do século XXI, isto porque, apesar de os Estados-membros concordarem no quesito reformas, segundo princípios superficialmente apontados num documento final da Cúpula de 2005, ao voltarem a elaboração para si, fazem-no de acordo com entendimentos próprios ou convenientes, ou seja, segundo interpretações particulares de tais reformas.

Apesar disso, os Estados-membros são praticamente unânimes em considerar que o Conselho deve ser reformado, ao menos como forma de refletir o aumento significativo havido nas últimas décadas na composição da Assembleia Geral. A maioria também aponta para um déficit de legitimidade e de representatividade do órgão, já que algumas de suas decisões são questionadas por falta de participação de países hoje tidos como mais relevantes ou de países diretamente envolvidos nos conflitos, e o fato da importância dos membros permanentes ter-se relativizado face ao surgimento de novos atores na cena internacional.

Também é lugar-comum o reconhecimento da necessidade de esforços no sentido de aumentar eficiência e transparência, pois ainda algumas de suas decisões são implementadas com um custo excessivo e sem alcançar plenamente seus objetivos, e o seu processo decisório, pouco permeável.

A resposta para tais questões perpassam pela questão da ampliação do número de membros permanentes e não permanentes. Outros também crêem que as dificuldades enfrentadas pelo Conselho seriam resolvidas por sua expansão, mas apenas de assentos não permanentes. Para outros, independentemente de haver ampliação, a atualização do CSNU exigiria um aprimoramento dos seus métodos de trabalho, inclusive nas regras sobre o uso do veto. Tais debates revelaram a profunda discrepância entre as posições daqueles que defendem a ampliação nas duas categorias e os que a querem apenas para a de membros não permanentes.

Permeia os argumentos sobre a validade das propostas apresentadas a forte influência de fatores originários particulares e exógenos ao sistema da ONU, que acaba por acentuar sobremaneira a dificuldade das negociações. São interesses ou preocupações de ordem bilateral, regional e até mesmo inter-regional, e que prejudicam o progresso negociador.

Este é o caso da República Popular da China (RPC). O governo chinês, ainda que incentivador – ao menos em discurso – da ampliação do Conselho de Segurança, principalmente para países em desenvolvimento, dando preferência à África, apresenta reservas incontornáveis acerca das intenções de Japão e Índia em ocupar assento permanente no órgão devido exatamente a intentos particulares de manutenção de um *status quo* regional (já que é a única representante permanente do Leste Asiático e concomitantemente, a única representante com poder de veto dos países em desenvolvimento). Em contrapartida, a China manifestou simpatia também à campanha brasileira, ainda que investidas maiores não tenham sido concretizadas.

Dadas situações, a RPC tentar tirar o foco dos debates tangentes à ampliação do número de membros permanentes dirigindo suas discussões para reformas de cunho mais generalizado referente às Nações Unidas como um todo, focando em reformas destinadas à ampliação de atuação da ONU e em reformas dos métodos de trabalho. Tal posicionamento ilustra, dadas proporções, o que Vargas (2011) aponta como o “veto indireto”, onde não há o veto concreto, mas há a tentativa de desestimular a discussão de certas questões no âmbito do Conselho. Quaisquer que sejam as orientações do Império do Meio, fica claro que um desfecho bem-sucedido da reforma terá de envolver uma solução que, de algum modo, contorne a “muralha chinesa”.

De forma geral, todos os Estados-membros permanentes anuem uma reforma do CSNU. Alguns países buscam impulsioná-la e são mais permeáveis a uma ampliação maior, como a França e o Reino Unido, que sinalizaram apoio aos membros do G-4 mais um país africano. Outros, como os EUA e a Rússia, que acenam com possibilidade para Japão, Índia e Brasil, prestam apoio moderado, caracterizado por condicionantes quanto a manter a reforma dentro de certos limites – de cunho numérico, contanto que não haja restrições ao uso do veto ou a métodos de trabalho decididos só pelo CSNU. Já a China, conforme exposto, expressa simpatia a uma possível inclusão de novos membros, desde que sejam dos países em desenvolvimento, com preferência para a África, entretanto sua atuação nos debates tem favorecido as posições do “Unidos pelo Consenso”. Sua postura futura, provavelmente, dependerá também da posição japonesa na questão.

Indubitavelmente, com as negociações, o processo de reforma do Conselho entrou numa nova fase. Entretanto, não aumentaram as chances de se obter um acordo

genuinamente substantivo, tampouco consensual. Questões envolvendo incompatibilidade entre os objetivos do G-4 e do “Unidos pelo Consenso”, incompatibilidade quanto ao número de assentos, distribuição geográfica dos mesmos, extensão da prerrogativa do veto aos novos membros permanentes, e dificuldades relativas ao aperfeiçoamento dos métodos de trabalho deverão ser tomadas como pautas bem delineadas e serem discutidas pouco a pouco, para que as negociações mantenham o foco.

Para além da capacidade dos Estados-membros de negociar no plenário informal da Assembléia Geral, será de suma relevância que eles saibam negociar de maneira ainda mais eficiente os obstáculos extra-ONU – de caráter exógeno e particular – e, assim, poder-se-á contemplar uma reforma que efetivamente torne o CSNU mais eficiente, representativo e cujas decisões tenham maior legitimidade na comunidade internacional.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, H. ; SILVA, G. E.N. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.
- ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos*. Relatório do Secretário-Geral, Distr.: Geral, 21 mar. 2005. Disponível em: <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/in_larger_freedom_PT.pdf>. Acesso em 24 nov. 2011
- BERTRAND, M. *O Essencial sobre a ONU*. Lisboa: Editorial Bizâncio, 2004.
- BIATO JR., O. *A parceria estratégica Sino-Brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)*. Brasília: FUNAG, 2010.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, v. 2, 12º ed., 2002.
- CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS – BRASIL. *Presidente da Assembléia Geral insiste na reforma do Conselho de Segurança*. Conselho de Segurança das Nações Unidas – Brasil, 30 mai 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-cs-onu.com/presidente-da-assembleia-geral-insiste-na-reforma-do-conselho-de-seguranca/>>. Acesso em 29 nov. 2011.
- CUNHA, A. T. *Baxi Guanxi: Perspectivas da parceria estratégica Brasil-China no âmbito da Cooperação Sul-Sul no início do século XXI*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho para obtenção do título de bacharelado em Relações Internacionais, Marília, 06 dez. 2010.
- HABERMAS, J. *O Ocidente dividido*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2006.
- HEE, M. J. *Introdução ao Direito Internacional*. São Paulo: LTR, 2000.
- KENNEDY, P. *O Parlamento do Homem: história das Nações Unidas*. Lisboa: Edições 70, 2009.
- ONU. *Nossa Comunidade Global*. Relatório. São Paulo: FGV, 1996.

PATRIOTA, A. A. *O Conselho de Segurança após a guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança Coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco, 1998.

PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *White Paper - The One-China Principle and the Taiwan Issue*. Disponível em: <<http://www.china-embassy.org/eng/zt/twwt/White%20Papers/t36705.htm>>. Acesso em 29 nov. 2011.

_____. *Remarks by Ambassador Wang Guangya at Meeting on "Uniting for Consensus"*. Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN, 11 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.china-un.org/eng/chinaandun/zzhgg/t191026.htm>>. Acesso em 14 nov. 2011.

_____. *Statement by Chinese Permanent Representative Wang Guangya at the 58th General Assembly Session on Reform of the United Nations*. Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN, 28 out. 2003. Disponível em: <<http://www.china-un.org/eng/zghlhg/zzhgg/t40042.htm>>. Acesso em 24 nov. 2011.

RODRIGUES, S. M. *Segurança Internacional e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SENARCLENS, P. *Yalta*. New Brunswick: Transaction Books, 1988.

VARGAS, J. A. C. *Campanha Permanente: o Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.