

Faculdade Damas da Instrução Cristã

Curso de Relações Internacionais

**O Conselho de Segurança da ONU: Uma análise da perspectiva
brasileira sobre uma possibilidade de reforma da instituição**

Ana Cláudia Leite Ramos

Recife

2011

Faculdade Damas da Instrução Cristã

Curso de Relações Internacionais

**O Conselho de Segurança da ONU: Uma análise da perspectiva
brasileira sobre uma possibilidade de reforma da instituição**

Ana Cláudia Leite Ramos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade Damas da Instrução Cristã – PE,
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharel em Relações Internacionais

Professor Orientador: Elton Gomes dos Reis

Recife

2011

Ramos, A. C. L.

O conselho de segurança da ONU: uma análise da perspectiva brasileira sobre uma possibilidade de reforma da instituição. /Ana Cláudia Leite Ramos: O Autor, 2012.

59 folhas.

Orientador(a): Elton Gomes dos Reis

Monografia (graduação) – Faculdade Damas da Instrução Cristã. Trabalho de conclusão de curso, 2011.

Inclui bibliografia.

**1. Relações Internacionais 2. Reestruturação do CSNU 3. Cenário Internacional
4. Governabilidade pós Guerra Fria**

**327 CDU (2ªed.)
327 CDD (22ª ed.)**

**Faculdade Damas
TCC 2012-118**

Faculdade Damas da Instrução Cristã

Curso de Relações Internacionais

O Conselho de Segurança da ONU: Uma análise da perspectiva brasileira sobre uma possibilidade de reforma da instituição

Ana Cláudia Leite Ramos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade Damas da Instrução Cristã – PE, requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Relações Internacionais

Data da Defesa: 09 de dezembro de 2011

Assinatura:

Prof. Msc. Elton Gomes dos Reis, Orientador

Assinatura:

Prof. Dr. Thales Castro, Examinador

Assinatura:

Prof^ª. Dr^ª. Margarita Neves, Professora da Disciplina

Recife

2011

Aos meus queridos avós. Vovó Airan, Vovô Tota e vovô Jalmeno, que mesmo do céu, me acompanham sempre. E em especial a vovó Silvia Cortez, minha grande inspiração.

Agradecimentos

Primeiramente gostaria de reconhecer aquele que sempre esteve comigo em todos os momentos da minha vida e, tenho certeza, me ajudou a superar todas as minhas dúvidas e anseios. Sem ele este trabalho não seria possível – Deus.

Em seguida, agradeço a dois anjos, em forma de pessoas, que sempre me apoiaram com dedicação, gentileza e muito amor, me mantendo firme na direção em que eu escolhi seguir: meus pais – Humberto e Simone. Queria também agradecer ao meu irmão Heitor, que inúmeras vezes me ajudou com detalhes técnicos deste trabalho. Um reconhecimento especial para Zezé que desde que nasci está sempre comigo.

Externo meus agradecimentos também aos meus professores pela dedicação e empenho ao compartilhar seus conhecimentos e conselhos, frutos colhidos de longos anos de suas experiências. Com uma lembrança em especial para Keila Sonalle, que me deu amizade, carinho compreensão e carões. A Susan Lewis que me escutou, defendeu e me ensinou muito. A paciência do meu orientador Elton Gomes, sem o qual este trabalho não seria o mesmo. Agradeço a Margarita Neves, que com suas broncas e empurrões sempre acreditou no nosso trabalho nos mantendo firme e forte até sua conclusão. Ao Professor Thales pela paciência e apoio.

Agradeço imensamente aos meus amigos e amigas, por sua compreensão, suporte e confiança. Pelos trabalhos feitos, apresentados e terminados, pelas horas de estudos, pelo apoio na reta final.

Por fim, mas não menos importante, àqueles que fazem a Instituição DAMAS, sempre atentos e disponíveis.

*“Better to write for yourself and have no public
than to write for the public and have no self.”*

Writer Cyril Connolly

Resumo

Este trabalho propõe uma reflexão quanto à efetividade e eficácia da atual configuração do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) perante o cenário internacional contemporâneo, ressaltando que em virtude da desatualização da Carta das Nações Unidas em relação ao CSNU, uma reestruturação dos membros permanentes seria necessária e possível diante da nova conjuntura internacional, onde países emergentes que detêm prestígio internacional, como o Brasil, que, por exemplo, coordena missões de paz e lidera um processo de integração regional, podem se candidatar para uma cadeira permanente neste Conselho. Este trabalho de conclusão de curso de graduação estabelece, nas considerações finais, que uma reforma no Conselho de Segurança seria fundamental e que a perspectiva da entrada do Brasil neste Órgão da Instituição seria possível se analisados os padrões de comportamento da política externa do Brasil e da postura que o cenário internacional atualmente demanda dos atores com aspiração a um papel relevante como aquele demandado pelo Brasil na busca de um incremento de legitimidade para a Organização, que visa lançar os alicerces de uma estabilidade internacional sob o espectro de uma governabilidade proveniente do consenso e da solidariedade entre os Estados.

Palavras-Chave:

Reestruturação do CSNU – Cenário Internacional – Governabilidade pós Guerra Fria

Sumário

Introdução	09
1. O CSNU e as teorias do sistema internacional	14
1.1 Liberalismo	15
1.2 Realismo	20
1.3 Construtivismo	25
2. O CSNU no século XX	28
2.1 As Grandes Organizações Internacionais	31
2.2 O Poder no CSNU	35
2.3 Eficiência x Eficácia	38
3. Necessidade de reestruturação da ONU	42
3.1 Tentativas de reforma do CSNU	44
3.2 Perspectivas de Ingresso do Brasil	48
Considerações Finais	53
Referencias Bibliográficas	57

Introdução

O Cenário Internacional é um ambiente instável, ele está em constante transformação, onde os pólos de poder mudam constantemente, num processo lento e gradual. Ora um Estado tem a governança global em suas mãos, ora outro, ou outros, o detém. A partir da criação das organizações multilaterais, surge uma questão quanto à legitimidade dessas instituições e sua capacidade de adaptar-se a este ambiente dinâmico.

Para falar do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), é necessário um retrospecto ao predecessor da própria Organização das Nações Unidas (ONU) – A Liga das Nações, ou, Sociedade das Nações (SDN). A Liga das Nações foi Inspirada nos 14 pontos de Wilson, presidente estadunidense, que dizia:

(...) What we demand in this war, therefore, is nothing peculiar to ourselves. It is that the world be made fit and safe to live in; and particularly that it be made safe for every peace-loving nation which, like our own, wishes to live its own life, determine its own institutions, be assured of justice and fair dealing by the other peoples of the world as against force and selfish aggression. All the peoples of the world are in effect partners in this interest, and for our own part we see very clearly that unless justice be done to others it will not be done to us. (...) *O que exigimos nesta guerra, portanto, não é nada particular para nós. Desejamos que o mundo seja ajustado e seguro para se viver, e particularmente que seja feito seguro para todas as nações amantes da paz que, como a nossa, queiram viver sua própria vida, determinar as suas próprias instituições, a garantia de justiça e a licitude perante os outros povos do mundo, contra a força e a agressão egoísta. Todos os povos do mundo são parceiros no sentido deste interesse, e para a nossa própria parte, vemos claramente que a menos que seja feita justiça a outros, ela não será feita para nós.*

Introduction - Wilson's Fourteen Points. *Introdução 14 Pontos de Wilson*

A Liga constituiu o marco nas relações internacionais, sendo a primeira organização multilateral de cunho global cujo foco era a questão da segurança coletiva.

Quando se fala em “segurança coletiva” na esfera internacional, trata-se, de acordo com Martin Wight (1977), de um sistema de Estados, ou sistema internacional, onde os atores, possuindo relações entre si, acreditam que a segurança de um depende da segurança de todos, e, estes, acordam em dar respostas conjuntas quanto às ameaças à segurança. Estas ameaças, porém, nem sempre são claras. O termo “ameaça”, por exemplo, é muito vago nos documentos oficiais, impedindo uma definição rápida e

direta. Pois só se dá a ameaça na percepção daquele que se sente ameaçado. No caso do cenário internacional, os Estados fortes tentam impor suas percepções ao coletivo. Este era um dos problemas da SDN, que veio a enfraquecer a organização.

O cenário mundial, à época, constituía-se do imediato pós I Guerra Mundial, foi principalmente por causa das proporções desta guerra que surge a SDN, juntamente com o Tratado de Paz de Versalhes em 1919. Entretanto, a Liga já nasce com um problema de legitimidade. Primeiramente, tem-se uma organização (a SDN) de caráter idealista baseada num tratado de cunho completamente realista (o Tratado de Versalhes). Para contribuir com esse paradoxo, o congresso dos Estados Unidos da América (EUA), potência crescente e que viria a tornar-se hegemônica, não aprova o pedido de seu presidente, Woodrow Wilson, de participar da Liga. Assim, as potências européias, enfraquecidas pela guerra, tomam a frente da organização, culminando com uma europeização da pauta política da SDN.

Sinteticamente, a SDN, definido em seu documento magno o Pacto das Nações, era composta de três órgãos principais – um Conselho, um Secretariado e uma Assembleia. O Conselho, composto de quatro países permanentes (Art. 4), discutia questões de cunho militar e organizava missões de conciliação e observação. O Secretariado era o tribunal administrativo. Por fim, a Assembleia era constituída por todos os membros da SDN.

É este Conselho que futuramente irá inspirar a criação do CSNU, visto que forneceu aos vencedores da I Guerra Mundial a capacidade de gestão estratégica do Tratado de Versalhes 1919. Este Conselho, entretanto, pecava na representatividade do poder no cenário internacional, visto que os EUA nunca pertenceram a Liga, e, a Alemanha foi um membro apenas entre 1926 a 1933.

A Liga era uma organização burocrática e lenta em relação à “tomada de decisão”. O ingresso de novos membros podia se dar através de três maneiras: os Estados considerados originais (Estados que assinaram o Tratado de Versalhes de 1919); os Estados convidados (aqueles que mantiveram sua neutralidade no período da guerra); e, os Estados admitidos pela Assembléia. Para cada estado-membro era concedido um poder de veto. Como a SDN ficou muito popular até antes do início da II Guerra, o número de membros aumentou consideravelmente, logo, o número de vetos também aumentou, colaborando com a lentidão do sistema.

Nó pós-II Guerra Mundial e início da Guerra Fria, viu-se então mais uma vez a necessidade da existência de uma organização internacional capaz de reunir um foro legítimo e com certo poder coercitivo, duas características que faltavam na extinta SDN. Cria-se, então, a Organização das Nações Unidas (ONU).

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvidos 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 Nações Unidas.

Preâmbulo da Carta das Nações Unidas

Para corrigir os erros da Liga, a ONU surge com o apoio de todas as grandes potências que compunham o cenário internacional. Juntamente com a Organização é criado o Conselho de Segurança das Nações Unidas, constituído por 15 (quinze) membros, onde 5 (cinco) são permanentes (P5) e 10 (dez) rotativos. O CSNU surge para sanar a lacuna da coercitividade, incubindo seus membros a manutenção da paz.

A configuração estrutural do CSNU é dada no Capítulo V, Artigo 23º, da Carta de São Francisco:

O Conselho de Segurança será composto de quinze Membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembléia Geral elegerá dez outros Membros das Nações Unidas para Membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos Membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa.

Capítulo V, Artigo 23º 1. – Carta das Nações Unidas

Consta na Carta de São Francisco, carta Magna da organização, que o P-5 é formado por Estados Unidos, Inglaterra, França, República Popular da China e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Já os membros rotativos, que são eleitos pela Assembléia Geral da ONU, têm mandato de 2 anos, não podendo haver uma recandidatura imediata.

Além do Conselho de Segurança, são criados, como órgãos centrais:

1. Ficam estabelecidos como órgãos principais das Nações Unidas: uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Econômico e Social, um conselho de Tutela, uma Corte Internacional de Justiça e um Secretariado.

Capítulo 3, Artigo 7, Carta das Nações Unidas

É assim que se estabelece a organização das Nações Unidas, o órgão com poder de governança global vigente.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, o mundo entra na bipolarização da Guerra Fria, onde se tem os Estados Unidos de um lado, capitalistas, e a União Socialista Soviética do outro, socialistas. Foram 45 anos de Guerra, neste período houve conflitos armados, mas nada considerados exatamente ameaças a paz mundial. O CSNU provou ser muito inexpressivo neste período. Como os seus membros permanentes estavam divididos nos dois lados da Guerra, a aprovação mediante veto positivo absoluto provou-se ineficiente e ineficaz, já que os votos se anulavam.

Todavia, em 1990, ocorre a implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), marcada pela queda do Muro de Berlim, mudando o contexto e a distribuição de poder no sistema. O lugar no CSNU, antes ocupado pela URSS, é entregue de maneira silenciosa e sem nenhum tipo de contestação, a Rússia. Mesmo após 65 anos o CSNU continua estagnado no período pós-Guerra Fria.

O Conselho é composto atualmente de 15 membros, dez rotativos, eleitos para mandatos de dois anos (sem possibilidade de reeleição imediata), e cinco membros permanentes, detentores de poder de veto (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia).

Este trabalho busca realizar, em três capítulos, uma análise quanto à efetividade e eficácia da atual configuração do Conselho de Segurança das Nações Unidas perante o

cenário internacional contemporâneo, ressaltando que em virtude da desatualização da carta das Nações Unidas em relação ao CSNU, uma reestruturação nos membros permanentes é possível mediante a nova conjuntura internacional, onde países emergentes que detém prestígio internacional, como o Brasil, que, por exemplo, coordena missões de paz e lidera um processo de integração regional, podem se candidatar a uma cadeira permanente neste Conselho.

1. Conselho de Segurança das Nações Unidas e as teorias do sistema

Na formulação da Organização das Nações Unidas, os Estados, tomados pelo medo que as duas grandes guerras causaram no sistema internacional, almejavam a realização de antigos desejos do período westphaliano. Estes se referiam, primordialmente, à manutenção e promoção da paz, assim como ao controle da guerra e, por fim, ao suporte do desenvolvimento dos países.

A fim de compreender os interesses envolvidos na criação da ONU e, em especial, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, é imprescindível entender as teorias sobre o sistema internacional. Estas teorias buscam explicar toda a gama de interesses e comportamentos envolvidos na tomada de decisão dos Estados, e, em geral, como é interpretada a questão do poder neste cenário. Este poder está estritamente relacionado à questão da governança global e da ordem mundial.

A ONU define governança global como “a soma das várias maneiras de indivíduos e instituições, na esfera pública e privada, administrarem seus assuntos comuns”.¹ A governança poderia ser compreendida como uma ordem política que apareceria na ausência de um governo. Essa ausência faria referência ao cenário anárquico internacional. Logo, pode-se atribuir o conceito de governança global como proveniente dos pólos de poder encontrados no sistema internacional, culminando com um gerenciamento deste sistema. Estes pólos definem onde o poder está concentrado/descentralizado definindo quem pode, com uma maior proporção, influenciar o sistema. O CSNU é um instrumento de governança global, utilizado para manutenção do poder, ou do *status quo*², por parte de seus membros, mesmo que esta “vantagem” seja implícita.

A Ordem Mundial, por outro lado, está ligada ao funcionamento e a estrutura do sistema internacional. Além de avaliar a governança global, o espectro da ordem mundial engloba também toda a composição do sistema internacional.

As principais teorias das relações internacionais têm uma perspectiva própria sob a análise da questão da governança e da Ordem Mundial. É de acordo com a compreensão de cada teoria que se pode formular uma idéia mais precisa do

¹ De acordo com o *United Nations Intellectual History Project* na publicação de Weiss e Thakur, 2010.

² *Status quo* é uma expressão do latim que significa o “estado atual” das coisas, no caso, o estado atual da distribuição do poder.

funcionamento do CSNU, comportamento dos atores internacionais, e, de toda a teia de interesses vinculados às atribuições e prestígios deste Conselho.

É importante salientar que nenhuma teoria é totalizante em sua concepção sobre o sistema internacional, elas coexistem. A fim de se aproximar de um conceito mais preciso referente ao CSNU é necessária uma análise conjunta de três teorias em particular: a liberalista, a realista e a construtivista. Estas três teorias, apesar de divergirem em alguns pontos, coexistem de forma fluída no cenário internacional. Elas fazem parte de um tripé na compreensão do objeto de estudo.

1.1 Liberalismo

A teoria liberalista é uma grande tradição intelectual do Ocidente, permeia várias disciplinas e campos do conhecimento apresentando várias fases. Em sua forma tradicional, o liberalismo se solidificava por buscar identificar a legitimidade das instituições internacionais, assim como por estudar a organização da economia (no que diz respeito aos mercados), o lugar do indivíduo na sociedade e, por fim, procurar entender a natureza do Estado.

A característica fundamental do pensamento liberal é a preocupação com a liberdade do indivíduo. Herdeira do Iluminismo, a teoria tradicional, parte do pressuposto onde todos os indivíduos possuem a mesma capacidade de definir seus destinos de maneira autônoma, graças ao uso da razão. Sendo assim, todos teriam que ser considerados iguais, partindo do entendimento de que todos possuem os mesmos direitos pela razão de terem nascido. É assim que os chamados direitos naturais passam a compor os princípios do pensamento liberal moderno. A liberdade do indivíduo pode ser exemplificada quanto ao princípio da supremacia da vontade utilizado, até hoje, para compor as bases da soberania no cenário internacional.

Os liberais chegaram à conclusão de que o estado de conflito potencial que caracteriza o sistema internacional é uma ameaça permanente a liberdade no interior dos Estados. É dessa razão que se verifica a importância e a necessidade de fazer da promoção da paz mundial uma tarefa primordial da política externa de nações comprometidas com o bem-estar de seus cidadãos.

Para os liberais, a busca, por indivíduos livres, da realização de seus interesses (riqueza, felicidade etc.) produz um resultado social positivo. Mesmo que a motivação

de cada um seja egoísta. Tem-se a idéia de que as sociedades são auto-reguladas, ou seja, capazes de corrigir, por meio de instituições e processos inerentes a sua organização, desequilíbrios, ineficiências e crises que ameacem sua existência e reprodução. Os liberais acreditam que a razão humana pode formular princípios filosóficos, morais e políticos que façam com que as instituições de uma sociedade atuem sempre no sentido do equilíbrio e da auto-regulação. Estes ideais podem ser exemplificados na obra de Norman Angell “A Grande Ilusão” (1910), onde ele mostrava que a doutrina da "sobrevivência do mais forte" pertencia a um estágio de desenvolvimento no qual todas as sociedades tinham que ter passado, e que o comércio e indústria de um povo não dependiam da expansão de suas fronteiras políticas, que as fronteiras políticas e econômicas de uma nação não necessariamente coincidiam; que o poder militar era socialmente e economicamente fútil, e podia não ter nenhuma relação com a prosperidade do povo que o exercia.

A Liga das Nações foi a primeira organização internacional governamental de caráter multilateral que objetivava a segurança coletiva, nos pressupostos do liberalismo clássico. Com a deflagração da Segunda Guerra Mundial, o liberalismo foi chamado de idealista e utópico pelos realistas, que estavam mais preocupados em explicar o sistema como ele era e não como ele deveria ser (Carr, 1939). Os liberais, no entanto acreditavam nas bases de sua teoria, e apenas reformularam a teoria clássica.

O funcionalismo aproximou o liberalismo da ótica realista quando propôs uma análise do sistema internacional na qual se observava “a realidade como ela é”, entretanto, o foco ainda descansava sob a possibilidade de cooperação e não no conflito. Os funcionalistas pregavam que a criação de instituições de caráter técnico para tratar de assuntos específicos conduziria ao aumento dos laços de cooperação entre os Estados. Abandonando, com isso, a pretensão de criar uma organização de alcance mundial, como no caso da extinta Liga das Nações. Entretanto, eles acreditavam no compartilhamento da soberania estatal quando isso melhorasse o desempenho de determinada função como, por exemplo, na organização do tráfego aéreo.

O lema dos funcionalistas era o “*peace by pieces*”, ou seja, paz por partes, onde a paz só seria alcançada através do aumento da interligação entre as instituições internacionais, as quais desempenhavam funções que os Estados não conseguiam

desempenhá-las por si só. O chamado *spill-over effect*³ consiste no processo gradativo de ampliação das políticas públicas internacionalmente, incentivando com isso o processo de integração regional.

Com o surgimento da noção de que não era possível desvincular a racionalidade técnica dos interesses políticos, Ernest Hass (1964), a fim de contornar este empecilho, assimilava a dimensão política à percepção do funcionalismo, estabelecendo assim o neofuncionalismo. Hass interpretou o efeito do *spill-over* como sendo uma prática mais dependente do impulso vindo de centros decisórios, os quais consistiriam nos grupos de interesses existentes nos Estados Nacionais, incluindo os próprios governos. Para que ocorresse o aumento efetivo de instituições, seria imprescindível que estes centros estivessem convencidos dos benefícios materiais decorrentes da integração e de sua importância para a manutenção da paz no cenário internacional. Entretanto, o pensamento de Hass continuava caracterizado pela tendência ao declínio do Estado Nação.

No período da *détente*⁴, nos anos 1970, o sistema internacional apresentou alguns acontecimentos que transformaram a percepção da teoria liberal. A primeira mudança foi a nova percepção de segurança, que teve seu papel reduzido perante o sistema internacional diante de outros fatores que passaram a ser mais emergentes como o desenvolvimento nacional. As crises do petróleo, nas quais a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) foi capaz de estabelecer o preço do petróleo a um valor absurdo, mesmo sem maiores arranjos militares, provaram que um grupo pequeno era capaz de impor sua vontade às grandes potências. Houve também a desvalorização do dólar, demonstrando uma fragilidade na maior economia do mundo, os EUA, que não conseguiram manter a paridade dólar/ouro frente à Guerra do Vietnã e à internacionalização do sistema financeiro. Devido à descolonização, países considerados de Terceiro Mundo estavam reivindicando nos fóruns das Nações Unidas uma reformulação da economia internacional. É diante deste cenário que, em seu livro “Power and Interdependence”, Robert Keohane e Joseph Nye Jr. (1974) propõem o conceito de “interdependência complexa”. Um novo tipo de interdependência.

³ Conhecido também como efeito de transbordamento, o *spill-over effect* elaborado por David Mitrany, é diretamente relacionado ao sucesso de uma determinada área. A teoria diz que é justamente o sucesso que transborda da área que obteve o sucesso para outras áreas.

⁴ É chamada de *détente* o período que corresponde à Guerra Fria no qual as superpotências acordaram em abandonar a corrida armamentista nuclear para focar nas suas respectivas políticas internas.

Os liberais da interdependência buscam explicar o sistema através dos benefícios da paz, diferenciam dos realistas por não colocarem o foco nas causas e os motivos da guerra, mas sim, nos motivos e causas para a cooperação.

Com as novas formas de comunicação havia um aumento bastante significativo na velocidade da informação. Isso significava que um acontecimento em um país gerava efeitos praticamente simultâneos em outro país. A interdependência complexa foi a primeira tentativa de conciliar uma perspectiva liberal com uma realista. Keohane e Nye observaram que não se podia negar a importância do Estado, mas era imprescindível aumentar o número de atores que podiam influenciar o sistema.

Diferentemente dos funcionalistas, Keohane e Nye afirmaram que a interdependência não, necessariamente, aproximava os Estados para a cooperação, muito pelo contrário, essa ligação entre os Estados gerava custos para os envolvidos. A interdependência geraria dois tipos de efeitos negativos para os Estados envolvidos – a sensibilidade e a vulnerabilidade. O primeiro diz respeito ao impacto que um acontecimento em um país gerava em outro país, que no caso seria, quanto maior a interdependência, maior era o impacto. A vulnerabilidade seria igual ao custo do poder de resposta, quanto mais alto fosse o custo de resposta a um efeito mais vulnerável o país era.

É por isso que a interdependência geralmente era foco de conflitos, mas estes nem sempre podiam ser resolvidos através da balança de poder militar. É neste ambiente de incertezas que as Organizações Internacionais eram bem vindas. Já que os Estados criaram as Organizações a partir de uma escolha, elas assumiam uma postura de mediadoras de conflitos e estimulavam a cooperação reduzindo os custos da interdependência e as incertezas da instabilidade do sistema.

Com o termino da *détente* e uma nova revitalização da possibilidade de um conflito armado, a teoria da interdependência complexa era novamente questionada. Os assuntos de caráter social e econômico continuavam sendo subordinados às questões referentes à segurança. Vista a imposição dos fatos sobre a teoria, os neorealistas, representados por Keohane, que revê a interdependência complexa, começaram a repensar a teoria, primeiramente, admitindo dois postulados básicos encontrados no realismo. O primeiro era admitir que os Estados continuavam sendo os atores principais

do sistema internacional, e que deviam ser considerados como atores unitários. O segundo era o de que o sistema era anárquico, descentralizado.

Os neoliberais, entretanto, admitiam que a anarquia gerava incertezas e inseguranças, mas isso não significava que os Estados automaticamente assumissem uma estratégia de segurança e competição por poder. A questão da anarquia recaía no estabelecimento de um modo no qual os Estados tinham que estabelecer, ou identificar, interesses comuns. A partir da descoberta desses interesses, os Estados definiriam metas comuns, resultando, no mínimo, em uma maior interação. É a partir deste contexto que os neoliberais sustentavam a importância das organizações internacionais, que desempenhavam três funções básicas:

- Ampliam o intercâmbio de informações, permitindo os Estados perceberem as preferências um dos outros, diminuindo as incertezas geradas pela anarquia.
- Diminuem o risco nas negociações, pois garantem, no mínimo, um controle do cumprimento dos compromissos, através de mecanismos de monitoramento, e, caso necessário, sanção.
- Influenciam nas expectativas dos atores, no que diz respeito à solidez dos acordos de longo prazo. (*credible commitments*)

As Organizações Internacionais ajudam a reduzir os efeitos da anarquia, de uma forma tal e qual, que os Estados escolhem participar delas para resolver seus conflitos através da cooperação, ou pelo menos, do trabalho contínuo na formação de interesses comuns. Esta vertente é chamada de neoliberalismo institucionalista.

Os neoliberalistas institucionalistas associavam as Organizações Internacionais a uma arena para a interação estratégica dos Estados Nacionais em jogos não cooperativos e de múltiplas partidas. Andrew Moravcsik (1997) percebeu o Estado como representante dos interesses dos indivíduos e dos grupos da sociedade, logo, a política governamental nacional refletiria os desejos e interesses desses grupos.

Oran Young, em *International Cooperation: Building Regimes For Natural Resources And The Environment* (1989), descrevia o sistema de Estados como sendo uma instituição bem elaborada que governava não apenas as interações entre os Estados, mas também as atividades dos indivíduos e das pessoas jurídicas que eram tratados

como nacionais dos Estados pertencentes a este sistema. Ele diferenciava instituição de organização. As instituições eram as práticas sociais nas quais se percebiam facilmente papéis bem definidos casados com um conjunto de regras ou convenções que governavam as relações entre os ocupantes desses papéis. Ela definia uma rede ou padrão de relações comportamentais que emprestava ordem ou previsibilidade às questões humanas. As organizações, por outro lado, seriam entidades materiais que possuiriam localização física (ou cadeiras), escritórios, pessoal, equipamentos e orçamento. O autor também caracterizou a anarquia internacional como um Estado social com instituições ou regimes que operavam na ausência de uma organização central que administrava o sistema internacional – anarquia organizada.

O CSNU seria o maior responsável pela manutenção da paz, e seria, no caso dos países membros, o moderador dos acordos, ele era o poder coercitivo da ONU, sem, necessariamente, utilizar do uso da força, ou poder militar. A organização, em si, seria um fórum de discussão e transparência entre os Estados membros, redutor dos riscos da anarquia e, na maioria das vezes, mediador de possíveis conflitos.

1.2 Realismo

O Realismo é considerado a teoria dominante nas relações internacionais. Os estudos dessa teoria giram em torno de conceitos baseados na natureza humana e oriundos de antecedentes teóricos apresentados em Tucídides, Maquiavel e Hobbes.

Tucídides foi um dos primeiros a tratar sobre a guerra, e, esta, sendo resultado do medo de não sobreviver, proveniente do estado de anarquia internacional no qual o sistema se encontrava. Nicolau Maquiavel deixou o papel do Estado como ator das relações internacionais, assim defendendo a ótica de que as relações Estado/Estado eram desprovidas de qualquer conceito moral ou ético, o chefe de Estado, ou, no caso, o Príncipe, devia agir de acordo com os interesses do Estado através da busca pelo poder. Este pensador buscava retratar o mundo como ele era, e não como ele deveria ser. Por fim, os realistas tiraram de Thomas Hobbes o conceito da natureza humana e de Estado de natureza na qual ele estava inserido. A natureza humana era uma percepção negativa do ser humano, onde este estaria fundamentalmente preocupado com sua sobrevivência, logo todo o resto seria reconhecido como uma ameaça em potencial. O Estado de natureza estaria intrinsecamente ligado ao conceito de anarquia internacional, seria um Estado que não possuía um poder regulador (um soberano) sobre os atores que o

compunham, no caso de Hobbes, os indivíduos, no caso do sistema internacional, os Estados.

Em, seu livro *Teoria das Relações Internacionais*, João Pontes Nogueira e Nizar Messari (2005) destacam que as premissas do pensamento realista “são a centralidade do *Estado*, que tem por objetivo central sua *sobrevivência*, a função do *poder* para garantir essa sobrevivência, seja de maneira independente – onde seria caracterizada a *auto-ajuda* – seja por meio de alianças, e a resultante *anarquia internacional*”. O Estado ocupa o centro do estudo dessa teoria, ele é o único ator do sistema internacional, tendo duas funções básicas: manter a paz internamente e garantir a segurança do seu território contra ataques externos. No plano nacional, o Estado é o soberano supremo, mas a hierarquização no sistema internacional é horizontal, ou seja, todo Estado soberano não está sujeito a nenhum poder legítimo supremo.

As ações estatais são completamente justificadas e explicadas pela busca do interesse nacional. Os atores procuram sempre o menor custo e o maior benefício. Isso gera uma das principais diferenças entre o pensamento liberal e o realista, enquanto os liberais destacam os ganhos absolutos, ou seja, o que os Estados ganham conjuntamente, os realistas estão mais preocupados com os ganhos relativos, o quanto o Estado ganha em relação aos outros. Por muito tempo, a idéia dos ganhos relativos levou à crença no jogo do soma zero, onde para um ganhar, necessariamente outro teria que perder. Como o foco é na securitização, a segurança de um só pode se perpetuar através do enfraquecimento/redução da segurança do outro.

Hans Morgenthau, em seu livro *Politics Among Nations*, de 1948, foi o primeiro a organizar e estruturar o estudo das relações internacionais. Como Maquiavel, Morgenthau deixou clara a diferença entre as escolhas morais dos indivíduos e as escolhas morais do tomador de decisões no cenário internacional. Para ele, a procura de poder pelos Estados partia de três razões fundamentais: a manutenção do *status quo*, a expansão e/ou o prestígio. Ele então definiu os interesses nacionais em termos de poder, propondo uma análise teórica baseada na perspectiva do soberano, já que todos os Estados tinham o mesmo objetivo: o poder. É a partir deste raciocínio que Morgenthau conclui que o único interesse nacional relevante é a sobrevivência do Estado, separando a autonomia da esfera política em relação às demais esferas sociais, e elevando a racionalidade ao instrumento central do processo político.

Raymond Aron (1966) definiu o sistema internacional como o conjunto das unidades políticas internacionais que mantinham relações regulares entre si e que eram capazes de se envolverem em guerras generalizadas. A coesão deste sistema viria na forma da competição, que seria organizada pelo conflito. Entretanto, os atores internacionais participantes deste sistema utilizar-se-iam de seu recurso bélico apenas em última instância (*ultima ratio*).

A estrutura do sistema internacional seria oligopolista, envolvendo dois conceitos importantes – a força e o poder. A força corresponderia aos vários meios de pressão ou constrangimento que um Estado podia causar. O poder seria a capacidade que um Estado tinha de influenciar o outro. É neste contexto que Aron utilizava as expressões política de poder e balanceamento de forças. O primeiro significaria que os Estados não reconheciam nenhum arbitro, tribunal ou lei superior a sua vontade e, conseqüentemente, deviam sua existência e sua segurança somente para eles próprios ou para seus aliados. A política de poder e o balanceamento de forças no sistema internacional estavam muito próximas, a partir do princípio que nenhum Estado conseguia impor sua vontade soberana se esta não estivesse acompanhada de recursos decisivos capazes de permitir que seus rivais percebessem a inutilidade da resistência.

Outro conceito básico do realismo era a noção de balanço de poder, ou, equilíbrio de poder, que era diretamente relacionado à estabilidade do sistema internacional. Kenneth Waltz, 1979, apresentou o debate agente/estrutura, onde a estrutura correspondia ao sistema internacional. Este trabalho inaugurou o Neo Realismo, que se dividiam em Realismo ofensivo e defensivo. Waltz acreditava que o estudo da guerra deveria ser feito apenas no nível da estrutura, ou seja, no plano internacional. Isso porque ele alegava que a estrutura não se reduzia à soma das partes que a compunham, e que ela constrangia, limitava e orientava a ação dos agentes.

Os mecanismos através dos quais a estrutura controlaria a ação dos agentes eram a socialização e a competição. Eles funcionariam de maneira complementar, sem nenhum ter preferência ou antecedência sobre o outro. A socialização conferiria padrões de ação aceitáveis, aplicando, de alguma forma, sanções aos agentes que não respeitassem os padrões. A competição fomentaria um processo no qual as ações dos bem-sucedidos fossem imitadas pelos demais.

Neste raciocínio, Waltz alegava que qualquer estrutura era definida em termos de três características – seu princípio ordenador, a característica de suas unidades e a distribuição das capacidades entre elas. O princípio ordenador da estrutura (sistema internacional) era a anarquia, entretanto isso não significava que nas relações internacionais não houvesse o exercício do poder. Inclusive, Waltz entendia o poder como a capacidade de influenciar o sistema internacional mais do que ser influenciado por ele, era através desse poder que o Estado garantiria a manutenção de sua sobrevivência. Logo, no sistema internacional, os Estados exerceriam poder, não autoridade.

Quanto à caracterização das unidades, Waltz assimilava uma característica essencial aos agentes – a auto-ajuda. Todas as unidades do sistema internacional precisariam cumprir a mesma função – a preservação de sua sobrevivência, onde nenhuma podia contar com a ajuda da outra.

Em relação à distribuição das capacidades das unidades, Waltz considerava que só poderia haver dois tipos de cenários possíveis à paz: o bipolar e o multipolar. O primeiro se constituía de dois atores com capacidade muito superior aos demais, estes dois grandes eram onde estavam localizados os pólos de poder, eles garantiam a paz, pois eram eles os responsáveis pelo sistema e em proteger seus interesses, ou seja, para se manter no poder, eles iam estabelecer uma estabilidade – um exemplo disso é a distribuição do poder na Guerra Fria. A outra possibilidade de paz estava no cenário multipolar, onde se tinha múltiplos focos de poder e um vigia o outro para ninguém se sobressair, mantendo assim um equilíbrio, um exemplo disso seria à época do concerto Europeu. A única característica que poderia variar na estrutura era, justamente, a distribuição das capacidades das unidades.

A criação da ONU foi um ato estratégico para obter o resultado benéfico comum: a manutenção da segurança. Durante a Guerra Fria, o CSNU teve pouca expressão no que diz respeito aos conflitos que surgiram, pois, como os membros permanentes estavam divididos em duas alas, os pró-capitalismo e os pró-socialismo, o veto negativo de apenas um era suficiente para anular o veto positivo dos outros quatro.

O fim da Guerra Fria foi um choque para o realismo que não podia prever o desmoronamento da URSS. Muitos neorrealistas atribuíram o esfacelamento da URSS à

vitória norte-americana, entretanto, foi um resultado proveniente de problemas estruturais internos.

O grupo dos membros permanentes do CSNU é formado pelas cinco potências da Segunda Guerra Mundial – Estados Unidos, Inglaterra, França, China e União Soviética. Qualquer intervenção de um país no outro, se não for caso de legítima defesa, deve ser aprovada pelas cinco potências. Esses países funcionam como um espelho do cenário internacional numa ordem multipolar.

Alguns neorrealistas ofensivos, também chamados de neoclássicos, como Merasheimer (2001), acreditam que o objetivo de toda grande potência é a hegemonia, mas que as grandes potências, as quais necessariamente devem possuir uma ampla capacidade bélica e militar, almejam alcançar esse status através da diplomacia, esta acompanhada pela força ou pela ameaça credível do uso da força. Para este autor a diplomacia possui dois mecanismos: o equilíbrio de poder ou o *buck-passing*, que ocorreria quando um Estado delega a outro Estado a tarefa de conter o avanço de outro Estado em direção a hegemonia, numa espécie de aliança eventual.

Os Estados-membros da ONU utilizam-se indiretamente da prática do Buck-passing em relação ao CSNU, eles delegam a manutenção da paz do sistema internacional ao Conselho, e acolhem as decisões tomadas como se fossem suas. No capítulo V, artigo 24.1, da Carta de São Francisco

“A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.”

Carta das Nações Unidas - Capítulo V, Artigo 24.1

Ao assinar a carta da ONU, os Estados-membros automaticamente acordam em conceder as decisões referentes à segurança para o CSNU. Não podendo, o Estado-membro, iria de encontro à decisão tomada pelo Órgão.

1.3 Construtivismo

O Construtivismo é uma teoria nova, surge em 1989 com Nicholas Onuf, ela vem com tanta força e aceitação que na segunda metade de 1990 já ocupava o centro das discussões de Relações Internacionais juntamente com o Liberalismo e com o Realismo.

Esta teoria é interpretada pelos acadêmicos das relações internacionais como sendo um meio termo entre o Liberalismo e o Realismo – Teoria de Médio Alcance. Ela acreditava que o mundo a sua volta era construído, não era algo predeterminado, era passível de mudanças. O foco estava no modo como os agentes do sistema interpretavam os acontecimentos e tudo aquilo que estava ao seu redor. A principal preocupação do construtivismo era o debate agentes/estrutura. Os construtivistas acreditavam que essas duas estruturas eram co-constituídas. Não se podia falar em agentes sem falar na estrutura a qual eles pertenciam nem vice e versa.

Entre os agentes e a estrutura estariam as regras (Onuf, 1989). Estas apresentavam as escolhas aos agentes e informavam-lhes o que deveriam fazer. Eram as regras que faziam os agentes, era função delas estabelecer a agência. Entretanto, não significava dizer que é unilateral – as regras faziam os agentes do mesmo modo que os agentes faziam as regras.

Uma característica importantíssima presente em quase todos os construtivistas, que separavam estes dos liberalistas e realistas, era a negação da anarquia como uma estrutura que definia as relações internacionais. Eles acreditavam que havia um conjunto de normas que norteava o sistema internacional, além de afirmarem que a anarquia era socialmente construída, ou seja, ela não possuía uma natureza predeterminada podendo variar entre conflito e cooperação. Em seu artigo *Anarchy Is What States Make Of It*, Wendt (1992) afirmou que a anarquia não estava presa a uma lógica única de conflito e competição. Pelo contrário, a anarquia podia variar tanto entre lógicas de conflito quanto em lógicas de cooperação, ela só dependia do que os Estados queriam fazer dela.

Wendt criticou as teorias dominantes por não levarem em consideração as identidades nacionais. Ao discutir a formação dessas identidades, Wendt definiu-as como o produto de processos relacionais, sujeitas a mudanças. Dessa maneira, ele pôde modificar o entendimento de uma das premissas básicas do realismo – a ação dos Estados em prol da defesa do interesse nacional – uma vez que antes de defender o

interesse nacional como algo previamente determinado, era necessário definir esse interesse nacional e, para defini-lo, era preciso definir as identidades que estavam em sua origem.

Em seus estudos, Wendt deixou claro que as relações internacionais revelavam tanto a importância dos agentes quanto a importância da estrutura na qual esses agentes estavam imersos.

Além disso, os construtivistas destacavam a importância da cultura, da identidade e dos interesses para modelar a realidade e o discurso político. As decisões dos líderes de Estado podiam mudar de acordo com as normas da sociedade à qual eles pertenciam, e estas normas podiam se modificar através do tempo. “É por isso que os americanos se preocupam mais com um armamento nuclear norte-coreano do que com 500 armas nucleares britânicas.” afirma Joseph Nye Jr. (2009)⁵. Onuf (2002) define três tipos de regras: de instrução, de direção e de compromisso. Para entender as ações dos agentes é necessário primeiramente compreender as regras que regem o discurso particular que leva alguém a agir de uma determinada maneira, isto é conhecido como ato de fala. A partir disto, pode-se conceber que o discurso e o ato estão totalmente ligados: os atos são expressão dos discursos. Logo, afirma – se que Onuf considera que dizer é fazer. Onuf distingue as regras provenientes de três categorias dos atos de fala: os assertivos, os diretivos e os de compromisso.

As regras estão diretamente relacionadas ao ato de fala, logo, os atos de fala assertivos podem ser genéricos ou específicos e serem regras de instrução. As regras de instrução informam o funcionamento do sistema. Nas regras de direção estão implícitos comandos e as ordens, de onde decorrem a obediência e a aceitação. Já as regras de compromisso são aquelas mediante as quais se propõe uma recompensa. Um exemplo dessa regra de compromisso são os contratos. É importante ressaltar que nas três regras, o descumprimento acarreta em consequências. O que difere é a explicação da consequência. Onuf usa estes três tipos de atos de fala para explicar os três tipos de regras aos quais ele relaciona, todavia ele admite a existência de muitos mais tipos de atos de fala.

⁵ Apesar de ser um autor liberal, Joseph Nye Jr. acabou colaborando com argumentos para a afirmação do pensamento construtivista.

Onuf relaciona estes três tipos de regras com três tipos de domínios diferentes – o racional, o tradicional e o carismático. Esta relação ocorre a partir do pressuposto que as relações sociais são baseadas em regras, que geram assimetrias de poder, criando, com isso, condições de domínio com três tipos de organizações distintas: hegemonia, heteronomia e hierarquia. Onuf relaciona essas três organizações com os três tipos de regras. Assim, a hegemonia corresponde às regras de instrução; a heteronomia corresponde às regras de compromisso; por fim, a hierarquia corresponde às regras de direção.

Aproveitando-se de generalizações, o construtivismo não produz explicações para temas específicos, mas preenche as lacunas deixadas pelas teorias tradicionais, realista e liberalista, como nos debates quanto à soberania, o genocídio e os direitos humanos. O construtivismo é uma ferramenta importante para determinar, ou pelo menos, buscar entender como se dão as preferências dos agentes e as ações das instituições. É imprescindível ressaltar que o construtivismo não se impõe às teorias tradicionais, mas as complementa.

Pode-se observar uma ordem mais explícita do sistema internacional com o surgimento das organizações internacionais, particularmente, a ONU. Com um mecanismo de poder coercitivo representado pelo CSNU, a organização internacional reúne e facilita a comunicação entre Estados de diferentes culturas e interesses, culminando em uma interpretação relativa conjunta do sistema internacional. Isso demonstra claramente o pensamento construtivista, onde o sistema determina sua conduta da mesma maneira que sua conduta acaba determinando o próprio sistema internacional.

2. O CSNU no século XX

Em dezembro de 1991 ocorreu o desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) gerando um hiato de poder e dando possibilidade a unipolaridade dos EUA. Como a URSS era uma união de 15 Estados soberanos, estes voltaram a se dividir.

A cadeira no CSNU deixada pela extinta URSS foi ocupada pelo seu membro mais representativo no cenário internacional – a Rússia – apoiada pelas antigas repúblicas soviéticas, que agora estavam independentes. Mesmo assim, não houve nenhuma reforma significativa no teor do artigo 23 da Carta da ONU, que permaneceu a mesma desde 1945.

ARTIGO 23 - 1. O Conselho de Segurança será composto de quinze Membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembléia Geral elegerá dez outros Membros das Nações Unidas para Membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos Membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa.

2. Os membros não permanentes do Conselho de Segurança serão eleitos por um período de dois anos. Na primeira eleição dos Membros não permanentes do Conselho de Segurança, que se celebre depois de haver-se aumentado de onze para quinze o número de membros do Conselho de Segurança, dois dos quatro membros novos serão eleitos por um período de um ano. Nenhum membro que termine seu mandato poderá ser reeleito para o período imediato.

3. Cada Membro do Conselho de Segurança terá um representante.

Carta das Nações Unidas.

Uma reformulação do art. 23 teria demandado uma série de concessões aos demais países-membros do CSNU, além de trazer à tona problemas como o da

República Popular da China, que assumiu o lugar de Taiwan em outubro de 1971⁶, sem que tivesse havido alteração na relação original da Carta. Outro ponto referente à reformulação era o levantamento de questionamentos de ordem política, jurídica e diplomática. A continuidade da Rússia, então, foi aceita pela Organização, configurando, assim, a atual estrutura do CSNU. Uma das poucas mudanças após a 1991 que o CSNU sofreu, foi o aumento dos seus membros rotativos, de 6 para 10, sem alterar, contudo, os membros permanentes e seu poder de veto. Com o fim da Guerra Fria o CSNU passou a assumir, enfim, o lugar e o papel que os fundadores da ONU esperaram que ele fosse desempenhar, abrindo caminho para a possibilidade de uma ordem mundial instituída pela concertação multilateral.

Desde o fim da Guerra Fria até os dias de hoje, o cenário internacional passou por diversas transformações. A desbipolarização do sistema iniciou uma nova etapa de ativismo quanto ao comportamento decisório do CSNU, em contra partida à paralisação da Guerra Fria. Como exemplo pode-se apresentar o consenso que permitiu a ação armada contra o Iraque pela ocupação do Kuwait em 1990. Os Estados Unidos assumiram, assim, o papel de potência hegemônica. Parecia que finalmente o Conselho tinha conseguido adaptar-se a nova conjuntura internacional.

A Guerra Fria, como todas as grandes guerras, possuiu um caráter de modificação do *status quo* internacional. Ao seu fim, o Estado “vencedor”, os Estados Unidos, foi capaz de reformular a ordem mundial, criando a unipolaridade do sistema de acordo com a exportação de seus próprios valores aos demais Estados (Castro, 2007). Com o fim da guerra a ordem mundial unipolar pareceu coexistir em harmonia com o multilateralismo. Entretanto, a unipolaridade estadunidense, foi bastante questionada, estudiosos julgavam que seria, na verdade, uma ordem uni-multipolar (Huntington, 1999), um sistema internacional constituído de uma superpotência e outras potências, por mais contraditório que este termo pudesse parecer. Esta uni-multipolaridade do sistema se constituía a partir do momento em que os Estados Unidos, apesar de exercerem papel central no cenário internacional, possuíam inúmeras amarras em outros

⁶ No período de formulação da ONU, ficou estabelecido que deveria constar nos membros permanentes do CSNU um país do 3º mundo (nomenclatura que caiu em desuso por ter uma conotação negativa), este país escolhido foi a China, que em 1945 passava por sua guerra civil. Como os Estados Unidos vetou a participação da parte socialista da China, de Mao Tse Tung, a cadeira do CSNU foi ocupada por Taiwan (chamada de República da China) no período de 1945 – 1971. Como o lado de Mao Tse Tung venceu a guerra civil, em 1971, a República Popular da China, de regime socialista, assume a cadeira no lugar de Taiwan.

Estados, principalmente nos Estados europeus, os quais os EUA se envolveram com os planos de recuperação desses países europeus⁷. Além disso, o cenário internacional presenciou a ascensão de diversas potências regionais, destacando-se a Alemanha, China, Japão, Rússia, Índia, Nigéria, Brasil e México.

Os problemas gerados a partir do aparente “conflito” da unipolaridade versus a multipolaridade acabará por afetar a credibilidade da ONU – por um lado, com o surgimento da multipolaridade, se o CSNU não se sensibilizar às preocupações da principal potência mundial, isso ocasionará um afastamento de Washington e do CSNU; por outro lado, com a unipolaridade, o Conselho pode acabar transformando-se em um braço da política externa dos EUA (Amorim, 2007). Isso demonstra uma aplicação clara dos efeitos da interdependência – a vulnerabilidade e a sensibilidade do CSNU para com os interesses dos EUA.

De acordo com Thales Castro (2005), era possível mensurar a representatividade de um Estado, medindo o seu Poder Internacional (PI). Esse poder era o somatório do poder político-diplomático, econômico-financeiro, cultural, militar e geodemográfico. Esses poderes eram medidos a partir de dados factuais, provindos dos governos e órgãos oficiais. Essa mensuração apontava em dados a localização dos pólos de poder hegemônicos, definindo, assim, a ordem mundial vigente, levando em consideração a distribuição das capacidades das unidades (Estados).

Com a revolução científico-tecnológica, o cenário internacional presenciou uma mudança em toda a estrutura das relações internacionais. O aumento do alcance e da velocidade da informação, através de novas tecnologias, transformou o modo como os efeitos dos acontecimentos ocorridos em determinado lugar, fosse sentido em outro. Esses acontecimentos passaram a ser quase que simultâneos. Isto, além de aumentar a interação econômica entre os países, facilitou a aproximação das suas sociedades, tornando a rede de interligações ainda mais complexa. Dessa forma, cada vez mais é possível notar o aumento nas interconexões dos atores internacionais.

Como já foi visto, o CSNU congelou os membros permanentes, com o poder de veto do órgão, a luz da conjuntura internacional dominante no período pós-Segunda

⁷ Plano Marshall conhecido oficialmente como Programa de Recuperação Europeia, foi o plano elaborado pelos Estados Unidos para a reconstrução dos países em crise aliados da Europa, sob a forma de investimentos e recuperação econômica, nos anos seguintes à Segunda Guerra Mundial. – História Geral. Cláudio Vicentino. São Paulo: Scipione, 2002

Guerra Mundial. Cada membro permanente possui seus próprios interesses nacionais e sua própria agenda internacional. À época da constituição do CSNU estas agendas já divergiam, culminando com a Guerra Fria. Com o passar da Guerra, da revolução Científico-Tecnológica do século XX e as novas problemáticas internacionais do século XXI cada Estado constitui uma agenda internacional independente cada um com suas lealdades e interesses, inclusive os que mantêm o Conselho.

O trabalho do CSNU recai na tentativa de construir um consenso sobre as ameaças que a comunidade internacional enfrenta e qual a resposta coletiva que será dada, mas as diferentes percepções das diferentes culturas e sistemas políticos sobre o que seria segurança, tornam isto uma tarefa árdua.

Entretanto, a ênfase das percepções recai na relação dos Estados com a ONU (agente – estrutura), mais do que na relação entre os Estados – provando a existência de formas de governabilidade que se impõem indiretamente aos Estados. É a partir disso que às preocupações com o modo como as informações são processadas pelos tomadores de decisão, e com os constrangimentos que as instituições impõem aos governos na formulação de sua política externa ganha relevo.

2.1 As Grandes Organizações Regionais

As Organizações Regionais são o resultado institucional do processo de integração regional. Este pode ser definido como um processo dinâmico de intensificação das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional.

De acordo com Herz e Hoffmann (2004), estas Organizações Regionais funcionais e os Acordos Econômicos podem surgir concomitantemente, esse fenômeno é chamado de regionalismo. O regionalismo é associado a dois períodos históricos, conhecidos como a primeira e a segunda onda de regionalismo.

A primeira onda de regionalismo surgiu no pós-Segunda Guerra, as Organizações Regionais de caráter de segurança foram amplamente promovidas pela política dos EUA de conter a expansão do comunismo, como no caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO). Entretanto, a Organização dos Estados Americanos (OEA) surgiu para institucionalizar o princípio da não-intervenção, contra possíveis interferências, por parte, entre outros,

dos Estados Unidos. É importante ressaltar que essas Organizações Regionais de Segurança não representavam uma ameaça à paz internacional, visto que respeitavam a hierarquia prevista no Capítulo VIII da Carta da ONU, que concedia primazia ao CSNU e obrigava as Organizações Regionais a informá-lo acerca de suas atividades.

No aspecto econômico, esta primeira onda ficou conhecida como regionalismo “fechado”, pois promovia o protecionismo no nível regional, confrontando o regime de comércio internacional promovido pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC)⁸. Foi neste período que surgiram as bases da integração na Europa, onde a liberalização interna não foi acompanhada pela liberalização externa, o que levou a caracterização do processo de integração europeu como uma “fortaleza”.

O processo de integração europeu se iniciou desde o fim da Segunda Guerra Mundial onde os Estados, em particular os Estados Europeus fundadores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) – Alemanha, Bélgica, França, Itália, Holanda e Luxemburgo –, sentiram a necessidade de constituir alianças estratégicas econômicas para superarem as dificuldades geradas pela guerra com a previsão de conseguirem alcançar uma estabilidade econômica.

Foi em meados de 1970 que a primeira onda de regionalismo se enfraqueceu. A crise econômica global, propulsionada pelo fim do sistema de Bretton Woods⁹, e as crises do petróleo e da dívida dos países em desenvolvimento provocaram uma profunda mudança na conjuntura internacional.

Na segunda metade da década de 1980, com o fim da Guerra Fria, com a recuperação econômica global e a aceleração do processo de globalização, surgiu o que Herz e Hoffmann chamaram de uma “nova onda de regionalismo”. Nesta segunda onda foram criadas novas organizações e acordos de integração e as já existentes foram revigoradas.

⁸ O GATT representa a base da Organização Mundial de Comércio (OMC). É um conjunto de normas e concessões tarifárias, criado com a função de impulsionar a liberalização comercial e combater práticas protecionistas e regular, provisoriamente, as relações comerciais internacionais.

⁹ O Sistema Bretton Woods estabeleceu em julho de 1944 as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo.

No campo de segurança, as organizações regionais foram revitalizadas. Elas passaram a ser vistas como entidades complementares aos esforços dos Organismos Internacionais como a ONU.

Economicamente, a maior motivação para a proliferação das integrações econômicas regionais foi a busca de uma melhor inserção na economia internacional (no contexto da globalização). Esta segunda onda, em contra partida com a primeira, foi chamada de regionalismo “aberto”, pois era visto como uma etapa intermediária para a liberalização econômica multilateral. Ela funcionava complementar ao regime de comércio internacional promovido pelo GATT/OMC. Foi neste período que surgiu o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e o Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL). Vale ressaltar que foi nesta segunda onda que a União Européia foi consolidada. A lógica era de homogeneizar comportamentos implicando na consolidação estruturas produtivas e comerciais que se organizasse em redes, criando vários universos de agentes (e diversos conjuntos de normas) que participam em diversos processos no sistema internacional.

Foi a partir do embrião deixado pela primeira onda que o maior Bloco Econômico da atualidade – a União Europeia – foi concebido. Constituída, como é conhecida hoje, pelo Tratado de Maastricht 1992, a União Europeia (UE) é composta por 27 países, dentre os quais estão inseridos dois dos membros permanentes do CSNU – a França e a Inglaterra. Os Estados-Membros da UE continuam a ser nações soberanas e independentes, mas partilham a sua soberania em certas áreas para se tornarem mais fortes e poderem exercer uma influência no mundo que nenhum deles poderia exercer isoladamente.

A UE é um mercado comum. Seus Estados-Membros agem de maneira convergente e a maior parte das decisões políticas do bloco é tomada por consenso. As decisões são externalizadas de forma conjunta, para fazer frente ao mercado competitivo internacional e, principalmente, ao poderio estadunidense (Hettne, 2005).

A primeira questão que pode ser levantada em relação à representatividade dos membros permanentes do CSNU é o quanto a UE está influenciando as decisões contando com a presença de dois membros no P5, e até que ponto esta influência pode vir a prejudicar o interesse comum.

No que se refere ao CSNU, os membros da UE, que fazem parte do Conselho, informam regularmente o bloco econômico sobre as atividades do CSNU. Entretanto, dentro do Conselho, os membros da UE não agem, necessariamente, como bloco, mas o fazem quando necessário – como no caso Israel-Palestina, em 2001, quando, frente a uma recusa dos EUA de iniciar as negociações, os três membros da UE (mais a Noruega) foram os interlocutores dos países não alinhados para tentar encontrar uma solução viável a todos os membros do Conselho.

Em 2003, quando a Alemanha e a Espanha entraram no CSNU, elas acordaram com a França e com o Reino Unido para realizarem uma atuação coordenada, para melhorar o perfil da UE no Conselho. Por exemplo, esses quatro países tomaram a liderança para prepara a extensão das sanções contra a Al-Qaeda.

Desde a segunda onda de regionalismo, a espelho da UE, o mundo passou a ser dividido em blocos. Estas cooperações regionais ainda são novas, e não estão em um estágio de desenvolvimento igual ao da UE. Entretanto, há a clara demonstração de vontade por parte dos Estados em estreitarem ainda mais estes laços de cooperação que surgem ao redor do mundo. Nas Américas pode-se citar três blocos econômicos já instaurados e trabalhando para um aprofundamento das relações – o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), o NAFTA (Tratado Norte Americano de Livre Comércio) e o Pacto Andino.

Como na UE, movendo-se em conjunto, esses Estados aumentam sua força no cenário internacional, projetando os interesses comuns do bloco, para os demais Estados. É fundamental lembrar que acordos econômicos pressupõem vínculos de um Estado para com o outro.

Neste contexto, as lealdades internacionais são analisadas e, cada vez mais, aparecem difusas diante do aumento das relações interestatais, causando assim uma incerteza no âmbito de discussões dos Estados.

Deve-se, também, registrar as organizações regionais que trabalham em paralelo aos blocos econômicos regionais, como, por exemplo, a OTAN, que constitui uma aliança militar intergovernamental.

Além disso, o CSNU e as organizações regionais assumem dois tipos de posturas de gerenciamento das crises – uma exclusiva e a outra conjunta. Na postura exclusiva,

as organizações regionais assumem o controle da crise baseada no princípio da subsidiariedade – aquele que se julgar mais capaz toma uma ação. Nestes casos o controle da crise passa quase que exclusivamente para as mãos das organizações regionais. Isto se deve a duas razões principais: ou a Organização Regional quer manter o controle, ou o CSNU está relutante em envolver-se na situação. (Teixeira, 2003)

Por outro lado, o Conselho de Segurança pode assumir postura conjunta com essas organizações. Esta cooperação pode assumir três formas básicas. Uma delas é o suporte operacional de uma organização internacional à missão de paz da ONU. Como no caso da Líbia, onde a OTAN, por autorização do CSNU, ajudou aos rebeldes líbios a estabelecerem paz contra o governo do ditador Muamar Kadhafi. Tem-se, também, o desenvolvimento conjunto das operações, com a responsabilidade da operação alocada a organização regional, quanto que a ONU estabelece missões de observação. Por fim, pode ocorrer uma sucessão de operações: primeiro, uma força multinacional, seguida de uma operação de paz.

As Organizações Regionais podem ser consideradas como uma etapa da transição rumo a uma nova Ordem Mundial, acomodando-se na definição de Huntington de um sistema uni-multipolar, começando a dividir, ainda que timidamente, a governança global com a ONU.

2.2 O Poder no CSNU

De acordo com Norberto Bobbio (2004), em seu Dicionário de Política, o *poder* é a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. No cenário internacional ele pode ser compreendido, então, como a capacidade que um ator tem em influenciar o outro. O CSNU exerce poder frente à comunidade internacional, o que reflete no pensamento realista de Aron (1966). A mensuração deste poder depende do crédito que cada Estado, ou melhor, cada ator internacional oferece ao poder do Conselho (Hurd, 2008), isso em termos de obediência (legitimidade + soberania), recursos, investimentos dentre outros. A ONU em si, logo, o CSNU, passa por um processo no qual toda entidade internacional vinculatória enfrenta, a questão da soberania e legitimidade.

O princípio da soberania concede aos Estados a qualidade de poder supremo (*suprema potestas*), possuindo um caráter uno, indivisível, inalienável e imprescritível. A soberania requer não apenas a precisa definição territorial e legitimação, no plano

doméstico, do exercício do poder de um governo sobre uma população, mas também, pelo menos desde westphalia, seu reconhecimento por outros soberanos. A evolução simultânea entre agente/estrutura se dá por meio de processos políticos e da interpretação dos próprios agentes – Taiwan e Palestina possuem território, população e governo, mas não têm sua soberania reconhecida por outros Estados.

A soberania é uma questão de ampla discussão no cenário internacional, principalmente quando vem relacionada ao ingresso dos Estados em Organizações Internacionais de caráter internacional. Todo Estado possui soberania, que pode ser compreendida como uma posição hierárquica na qual o Estado se encontra, no contexto nacional, não há nenhum poder superior a ele, e no plano nacional, não há nenhum poder que se equipare ao dele (Bonavides, 2003). A soberania cai em um paradoxo com o surgimento das entidades vinculatórias (blocos econômicos, organizações internacionais, organizações regionais).

É certo que de uma maneira, para um Estado se vincular a uma entidade ele, necessariamente concede parte de sua soberania a entidade, já que ele acorda em se submeter às regras estabelecidas por este ente. Isto confronta, então, o conceito de soberania no plano externo ao Estado, já que, de certa forma, a Organização Internacional exerce autoridade sobre o Estado, mesmo que esta autoridade tenha sido concedida pelo próprio.

Legitimidade refere-se à crença normativa de que uma regra ou instituição deve ser obedecida. Ela poder ser encarada de duas maneiras – uma sendo a explicação de uma crença individual e outra como sendo um elemento na estratégia de dominação (Weber, 1978). Logo, uma instituição internacional só poderá ser considerada legítima se ela atender às necessidades demandadas pelo sistema na qual se encontra, justamente para manter-se funcional, necessária e legítima.

Com relação aos tratados, acordos, blocos econômicos, organizações internacionais e outros aparelhos vinculatórios, eles possuem este caráter vinculatório apenas quando um Estado escolhe se submeter às suas regras. Logo, o poder do CSNU e suas decisões sempre vão depender da permissão/vontade dos Estados.

O CSNU tem poder quando ele é visto como legítimo pelos atores internacionais, e perde poder quando esta percepção diminui. Todas as decisões do

Conselho detêm a preocupação de quanto e como as decisões tomadas irão ajudar ou ferir sua legitimidade perante as diversas “platéias” internacionais.

A obediência, por parte dos atores internacionais, à ordem mundial é fundamental para a estabilidade do sistema. O CSNU não só é produto deste sistema, mas também o reproduz ampla e recorrentemente (Castro, 2007). O Conselho de Segurança cobra, de acordo com a vontade do P5, aderência, à ordem mundial estabelecida por eles, de todos os Estados-Membros da ONU, que se submetem como forma de sobrevivência e estabilidade, maximizando, dentro do possível, seus interesses alinhados com a ordem mundial vigente. Esta cobrança está ratificada no artigo 25 da Carta das Nações Unidas: *“Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”*.

As decisões do CSNU são resultado de uma mistura de princípios e considerações geopolíticas. O alcance do poder de intervenção do CSNU, em crises e conflitos, depende das estratégias das grandes potências - as quais podem querer usar o Conselho como um veículo de sua influência ou, o contrário, para limitar as ações das grandes potências – em determinar a capacidade das organizações regionais de assumirem responsabilidade pela crise e gerenciá-la, e a atitude dos Estados envolvidos.

A representatividade da atual ordem mundial unipolar é fundamental para a continuidade do poderio do CSNU. Por isso, há pressões, mesmo que ainda com pouca força, do G4 – Alemanha, Brasil, Índia e Japão – para expandir o rol de membros permanentes no Conselho, para suprir o chamado “déficit de representatividade”. Uma das dificuldades enfrentadas pelo CSNU é devido a suas múltiplas lealdades que acabam por congestionar a ação deste órgão.

Os países europeus estão sobrerrepresentados com dois deles sendo membros permanentes e a possibilidade de mais países entrarem no CSNU como membro rotativo, e isto implicado ao fato de que a Europa representa apenas um quinto dos 189 Estados-Membros da ONU. Em contraposição, a África e a Ásia estão subrepresentados - a Ásia, que sozinha possui 51 estados-membros, e mais da metade da população mundial, está com a China como membro permanente, e a África tendo apenas um membro rotativo (a África do Sul).

Com relação à crise Iraquiana em 2002-2003, a composição do CSNU pode ser questionada, visto que o atual P5 não reflete mais a conjuntura que refletia em 1945, e países como a Índia e o Japão teriam razões mais válidas para serem membros permanentes do que, por exemplo, a França.

2.3 Eficiência x Eficácia

O funcionamento do CSNU na atualidade é uma questão que deve ser vista com muita cautela. A ONU está em vigor desde 1945 e sua atuação no âmbito internacional continua sendo muito expressiva. Apesar das inúmeras críticas ao órgão, o impacto das Nações Unidas, entretanto, não deve ser subestimado. A existência de um fórum para discussão e resolução de conflitos entre os Estados, no qual fluiu um gradual aumento da corrente de condenação ao uso da força contra o interesse coletivo, fez com que fosse cada vez mais difícil para os Estados individualmente apelarem para a ação militar com o propósito de promover interesses nacionais sem o medo de sofrer penas reais. A justiça inata da Carta da ONU, que permite o uso da força no caso de legítima defesa, mas raramente em outros casos sem o apoio da autoridade coletiva, estabeleceu linhas de legitimidade e de ilegitimidade com impacto genuíno no mundo moderno. A ONU provou ser a instituição mais efetiva na história por alinhar os interesses de segurança dos fortes e dos fracos num nível global.

Com a ascensão dos Estados Unidos como ator hegemônico, uma nova situação estratégica tomava forma no cenário internacional. Novos tipos de ameaças à paz e à segurança surgiam (Estados falidos, terrorismo internacional, proliferação de armas de destruição em massa), e com eles, novos meios de lidar com essas ameaças. Frente a estas, o CSNU era desafiado a permanecer, não apenas eficiente em abordar-las, mas também permanecer relevante aos olhos dos grandes poderes. Todavia, as ameaças clássicas, as quais foram pensadas e previstas pelos fundadores da ONU, como os conflitos por fronteiras (Índia/Paquistão pela Caxemira), invasões territoriais (Iraque/Kuwait), estado de beligerância prolongado com ocupação ou anexação de território (Israel/Síria, Israel/Líbano), ou intervenções estrangeiras (Chipre), não desapareceram.

A autorização de uma intervenção militar na crise haitiana, um problema claramente de natureza interna sem impacto internacional, deve ser analisada com cautela, visto que se esta situação for confrontada com o capítulo VII da Carta da

ONU¹⁰ irá mostrar o esfacelamento da fronteira entre o *peacekeeping* (manutenção) das operações de paz e o *enforcement* (imposição) da paz.

Entretanto, há ainda, aqueles Estados que não respeitam o significado da ONU. No pós Guerra Fria surgem os líderes políticos que ignoram, a nível nacional, as recomendações (impositivas) da ONU. A questão é que cada vez mais o sistema internacional está se envolvendo com estas áreas de colapso político e social. Contudo, o mecanismo das Nações Unidas, originalmente, não foi desenhado para lidar com estas questões. Adaptar a ONU, e com isso o CSNU, para permitir uma resposta mais efetiva para os abusos políticos e humanitários começa a entrar em conflito com a obrigação de manter a ordem internacional estável e a mesma em alguns aspectos.

Uma das grandes preocupações do cenário internacional era quanto aos chamados Estados falidos - que eram Estados que estavam rasgados (partidos) pela oposição interna e/ou não eram capazes de cumprir funções básicas- como garantir a segurança interna e externa além de manter um mínimo grau de coesão. Isto dificulta o trabalho do CSNU, pois era muito difícil estabelecer um limite geográfico do conflito. Além de dificultar a identificação de todos os atores do conflito, já que não estavam inclusos governos legítimos fortes.

Um grande problema enfrentado pelo CSNU neste tipo de conflito é que a linha divisória entre os militares e a sociedade civil tem se tornado cada vez menos visível - os combatentes são civis armados e não soldados profissionais - e as vítimas são essencialmente civis (ex: Ruanda / Kosovo).

Depois dos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, o CSNU adotou a postura de que todos os atos terroristas constituíam uma ameaça a paz e segurança internacional. Situações que anteriormente eram consideradas ameaças em casos específicos. A dificuldade nestas circunstâncias é a identificação dos protagonistas desses ataques (organizadores, patrocinadores, apoiadores e etc.). Há dois tipos de conjuntura: uma onde pode ser provado que há um Estado envolvido e responsável pelo ataque, e a outra no caso de não haver grupos estatais envolvidos nos ataques. Neste

¹⁰ CAPÍTULO VII – Ação Relativa A Ameaças À Paz, Ruptura Da Paz E Atos De Agressão
ARTIGO 39 - O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, **a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.** (grifo próprio) – Com a ressalva que as preocupações do CSNU deveriam ser relacionadas a paz internacional e não a um problema de guerra civil nacional.

último caso, uma resposta coletiva depende da cooperação entre os Estados, mas nem sempre eles estão cooperando genuinamente, e o CSNU não tem como estabelecer o grau de cooperação.

O terrorismo leva, também, a uma diluição da fronteira entre a parcela da sociedade considerada terrorista e a sociedade civil. A resposta ao terrorismo leva a um ataque contra a sociedade em geral, visto que os militantes usam a população civil como camuflagem. Além disso, os terroristas utilizam de táticas de guerrilha, sem haver, entretanto uma unidade política definida, como um Estado.

Outro aspecto relevante é a discordância quanto ao que é considerado “legítima defesa” - se esta é apenas uma resposta legítima ao ataque, ou se as forças militares podem ser usadas de maneira preventiva, antes do ataque, adaptando, assim, o conceito de legítima defesa apresentado na Carta da ONU e nos usos e costumes do Direito Internacional.

Por fim, a proliferação das Armas de Destruição em Massa (ADM), que são armas cujo objetivo é a tentativa de eliminar os fundamentos da existência do inimigo, assim, garantindo a superioridade definitiva do detentor da ADM sobre o outro. Um dos grandes problemas em torno desse tipo de arma é o perigo implícito nas razões que um Estado apresenta para legitimar o desenvolvimento das ADM, o discurso de que são vítimas que só terão proteção com a posse de elementos dissuasórios. Este argumento acaba sendo fortíssimo por encaixar-se na classificação (defendida pela ONU) de “legítima defesa”. As ADM geram riscos quando estas se encontram nas mãos de Estados envolvidos em conflitos, tensões e disputas – como no caso da Índia e do Paquistão. Além de aumentar o risco das ADMs caírem sob o controle dos grupos terroristas.

Pode-se apontar como um grande problema para a comunidade internacional a definição da questão de ameaça e o que seria considerado ações preventivas a elas. Estas ações seriam justificadas pela iminência e inevitabilidade do ataque do inimigo. Esse preparo estratégico para a guerra poderia ser então, considerado uma política de “defesa” (Saint-Pierre, 2010). As ameaças, por outro lado, não estão definidas, varia de acordo com cada percepção estatal, como no caso do terrorismo, que não se sabe exatamente contra quem se esta lutando.

Esses problemas, gerados pelo curso normal do tempo, formam no sistema internacional as razões pelas quais há a clara necessidade de reforma da Instituição, e, principalmente, em seu aparelho coercitivo, para garantir funcionalidade ONU, impedindo que ela perca legitimidade como no caso da Liga das Nações.

3. Necessidade de reestruturação da ONU

Como o CSNU tem o objetivo de zelar, de forma coletiva, pela manutenção da paz, os membros permanentes gozam do poder de aprovar o recurso à força, por meio de uma resolução de natureza normativa, ou seja, obrigatória para todos os 193 países integrantes da ONU. Assim, ser membro permanente significa poder legislar, de certa forma, em matéria de manutenção da paz, bem como poder evitar que determinadas ações de emprego da força coletiva dos Estados possa ser adotada. O que torna a situação não mais uma questão de simples prestígio, mas um importante instrumento de poder no jogo internacional.

A necessidade de reforma é sentida desde o fim da Guerra Fria, quando o mundo presenciou uma onda otimista de encaminhar a ordem mundial ao multilateralismo onusiano. Bem verdade, o multilateralismo encontra nas Nações Unidas sua mais legítima expressão, devido à vocação universalista da Instituição e de defesa da soberania de seus Estados-Membros. (Amorim, 2007).

Há uma divisão nas vertentes sobre a reforma no CSNU. Alguns países acreditam que os novos membros permanentes deveriam gozar de poder de veto. Os países da África surgiram com uma teoria chamada “assento permanente rotativo” que se afigura contraditória em si mesma. Todavia, uma minoria acredita que qualquer reforma que venha ampliar ambas as categorias do rol de membros do Conselho iria diminuir seu status.

A vertente mais difundida no ambiente internacional é a incorporação de novos membros no rol dos membros permanentes e dos rotativos do Conselho de Segurança. Isto seria uma forma de preencher a lacuna de representatividade já discutida. Entretanto, para assumir o papel de representante de uma parcela que está subrepresentada é necessário analisar uma série de atributos que vão além de um tema de pura representatividade, mas também uma questão de capacidade.

O princípio da soberania juntamente com o de não-intervenção, estão cristalizados no artigo 2º da Carta das Nações Unidas. Porém, esses princípios tornaram-se difusos a partir do momento em que seu conceito foi adaptado às necessidades no cenário internacional contemporâneo, frente ao processo de transnacionalização e ao crescente aumento do papel dos atores não estatais (Herz,

1999). Isto acaba prejudicando a definição do caráter legítimo das intervenções da Instituição. Para superar este empecilho, uma vertente de reforma da ONU pretende uma reforma constitucional da Organização, criando um modelo de gestão de uma estrutura institucional supranacional (Bertrand,1994). Isto se refere ao processo da globalização refletido em evidências empíricas, como os números do comércio internacional e a internacionalização das estruturas produtivas.

As questões de intervenção passaram a superar inclusive o princípio do consentimento das partes. Porém, mesmo os Estados mais tradicionais protetores dos princípios de soberania e de vontade das partes, frente à flexibilização destes princípios na contemporaneidade, estão passando a aceitar essas novas formas de intervenção (Childer e Urquhart, 1994).

Os candidatos ao grupo dos permanentes acreditam que o status de membro permanente deveria ser concedido para Estados que, em virtude de sua população e peso econômico, financeiro, tecnológico e militar representam poderes comparáveis aqueles dos membros permanentes à época que foram selecionados para compor o P5 em 1945.

Há duas questões de representação. A primeira é numérica. Hoje existem 193 Nações Unidas. Se em 1945 a composição do Conselho de Segurança representava cerca de 20% da composição da ONU, esta proporção se situava em cerca de 15% após a ampliação de 1965, e atualmente caiu para aproximadamente 7,8%. A segunda corresponde ao Estado que iria integrar os membros permanentes do CSNU. Este, como pré-requisito, deveria seguir o perfil promovido pela ONU, ter grande participação na configuração internacional, ou seja, ter uma quantidade relevante de poder internacional. Contudo, como o CSNU não é apenas um foro de discussão, mas também o mecanismo coercitivo da ONU é de extrema importância avaliar a capacidade que o Estado tem de atuar nos problemas de securitização internacional – como dispêndio de pessoal, armas, alimentos e recursos em geral, relações diplomáticas estáveis e estabilidade econômica e política.

Os países que reúnem, em certa medida, esses pré-requisitos e atualmente são os mais cotados à disputa destas novas cadeiras permanentes no Conselho de Segurança são a Alemanha, o Brasil, a Índia e o Japão. Em setembro de 2004, estes países uniram-se formando o chamado “o grupo dos quatro” (G4). Cada um deles enfrenta, principalmente, forte oposição regional.

Alemanha e Japão, que até hoje são qualificados na Carta das Nações Unidas como “Estados inimigos”, estão plenamente incorporados à vida internacional, tornaram-se membros das ONU (em 1973 e 1956, respectivamente) e assumiram seus compromissos com a manutenção da paz e o respeito ao direito internacional.

3.1 Tentativas de reforma do CSNU

Para reformar a Carta da ONU é necessário passar por um processo bastante complexo e burocrático, já que é necessário o consenso entre a maioria dos Estados-Membros da Organização.

Qualquer reforma no texto da Carta da ONU deve ser feita por meio de emendas, contanto que tenha voto positivo de, pelo menos, dois terços da Assembléia Geral, e que dentre eles estejam inclusos, obrigatoriamente, o de todos os membros do CSNU. Como consta no Capítulo XVIII da Carta:

Artigo 108 - As emendas à presente Carta entrarão em vigor para todos os Membros das Nações Unidas, quando forem adotadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembleia Geral e ratificada de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais por dois terços dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança

Artigo 109 - 1. Uma Conferencia Geral dos Membros das Nações Unidas, destinada a rever a presente Carta, poderá reunir-se em data e lugar a serem fixados pelo voto de dois terços dos membros da Assembleia Geral e de nove membros quaisquer do Conselho de Segurança. Cada Membro das Nações Unidas terá voto nessa Conferencia.

2. Qualquer modificação à presente Carta, que for recomendada por dois terços dos votos da Conferencia, terá efeito depois de ratificada, de acordo com os respectivos métodos constitucionais, por dois terços dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

3. Se essa Conferencia não for celebrada antes da décima sessão anual da Assembleia Geral que se seguir ah entrada em vigor da presente Carta, a proposta de sua convocação deverá figurar na agenda da referida sessão da Assembleia Geral, e a Conferencia será realizada, se assim for decidido por maioria de votos dos membros da Assembleia Geral, e pelo voto de sete membros quaisquer do Conselho de Segurança.

De fato, na única modificação estrutural da história do Conselho, ainda em 1965, foi a Resolução 1991 adotada pela Assembleia Geral que aumentou o número de seus membros de 11 para 15, mas não modificou o duplo privilégio – permanência e o veto – reconhecido apenas aos Estados com assento fixo no Conselho. Essa expansão procurou refletir o progressivo aumento de membros da ONU, de 51, em 1945, para 117, vinte anos depois, como resultado do processo de descolonização na África e na Ásia. Desde 1965, o número de membros da ONU continuou a aumentar e hoje alcança 192. Apenas esse critério numérico já justificaria uma nova expansão do Conselho de Segurança.

Nos últimos anos, o processo de reforma do aparelho coercitivo da ONU tem sido um assunto bastante discutido. Ela contribuiria para democratizar o processo de tomada de decisões no Conselho. Frente às diversas transformações do cenário internacional e às novas perspectivas de segurança, seguindo uma sequência lógica, a própria Organização busca atualizar-se. Como resultado desta necessidade, em 1994 foi criada uma Comissão sobre as questões relacionadas à equidade na representação e o acréscimo nos membros do Conselho de Segurança e outras questões relacionadas ao Conselho de Segurança.

Esta comissão avalia as necessidades de adaptabilidade viáveis ao CSNU em concordância com o Relatório A/63/67. Neste relatório está preestabelecido que o processo de reforma seria *aberto, inclusivo e transparente, guiado pela objetividade e imparcialidade com plena confiança de toda a Organização*. Além de se basear no princípio de que “nada está acordado até que tudo esteja acordado”. O objetivo principal dessa comissão é o de tornar o Conselho de Segurança mais democrático e de representação mais equitativa, a fim de melhorar sua transparência, eficiência, efetividade e credibilidade perante os membros da ONU. A reforma teria que possuir plena acomodação dos interesses de todos os Estados Membros e regiões, particularmente daquelas que tem sido historicamente subrepresentadas. A solução esperada é aquela que pode alcançar a mais ampla aceitação política dos membros da organização, sendo pelo menos dois terços dos Estados Membros, o mínimo requerido para aceitação.

A “*Agenda para Paz*” (1992), do Secretário Geral da ONU Boutros-Ghali, espelha as novas diretrizes de comportamento determinada pelo CSNU, depois de

superado o otimismo inicial de renovação do CSNU no imediato período pós Guerra Fria.

As tentativas de estabelecer uma estrutura de governança global para a ONU, através das medidas previstas na “Agenda para Paz” do Secretário Geral das Nações Unidas, em 1992, Boutros-Ghali e as demandas de ter sob a jurisdição da ONU forças militares de ação rápida, foram vistas como uma ameaça de perda de poder para o P5, que estão dentre os maiores contribuintes orçamentários do CSNU.

Pensar na ONU sem um poder militar de rápida reação, com um orçamento limitado é assumir que a Organização não poderá desempenhar um papel efetivo na manutenção da paz e da segurança internacional.

No período entre 1995 e dezembro de 1996, quando se deu o término do mandato de Boutros-Ghali, o CSNU assumiu sua postura fundamental prescrita na Carta das Nações Unidas – a de conservar o poder por meio do realismo multilateralista e da prática de fabricação de consensos no processo decisório do CSNU¹¹. O ativismo político multilateral materializado em Boutros-Ghali deveria ser combatido na visão dos EUA. No período da eleição para Secretário Geral, na qual Boutros-Ghali estava se recandidatando, no embate entre os Estados Unidos e o ex-Secretário Geral foram favorecidos os interesses da superpotência, que, com o uso do veto, teve sua vontade imposta no CSNU – mesmo a China demonstrando-se favorável a reeleição de Boutros-Ghali.

O Secretário Geral eleito em 1997 para um mandato de cinco anos (1997-2001) foi o africano Kofi Annan, que restaurou no Secretariado a política de contenção e o conservadorismo. A partir do término do mandato de Boutros-Ghali, qualquer iniciativa de ativismo político tendia a ser inibida pelos EUA. Entretanto, a prática do realismo multilateralista foi mantida e continua sendo a principal forma de negociação política, diplomática e jurídica do CSNU.

O *Plano Razali*, idealizado por Razali Ismail (1997) – presidente da Assembléia Geral e embaixador da Malásia – inspirado pelas demandas quanto ao déficit de representatividade e exclusão, em essência, prevê:

¹¹ A adoção da prática do consenso no processo decisório do CSNU era tomada devido à crença, por parte dos membros do Conselho, de que o consenso garantia mais legitimidade à decisão.

- Ampliação em ambas categorias de membros do CSNU;
- Presença de países em desenvolvimento (um por região) entre os membros permanentes, além de dois industrializados;
- Escolha dos novos membros permanentes pela Assembléia Geral;
- Ausência de veto para os novos membros permanentes;
- Revisão do que foi acordado após certo período (10 a 15 anos);
- Aperfeiçoamento nos métodos do Conselho

O Plano Razali foi aprovado pela Assembléia Geral apenas como uma base aceitável para negociação por muitos países, porém, como Plano em si teve baixo grau de adesão e quase nenhuma coercibilidade. Erros táticos do Plano Razali, que não levaram em consideração o *status quo* da ordem mundial, manobras dos que se opõem à reforma, hesitações de alguns membros permanentes do CSNU e as diferenças da potencial maioria não permitiram que o projeto avançasse na 51ª Assembléia Geral.

Em 2004, tomando os parâmetros do Plano Razali, surge o Relatório do Painel “*A More Secure World: Our Shared Responsibility*”, por designação do Secretário Geral Kofi Annan, para propor uma série de reformas na ONU. Este relatório oferecia duas alternativas de modificação da composição do CSNU. Vale ressaltar que este relatório se concentra apenas numa reforma expansionista e não aborda nenhuma questão mais profunda como, por exemplo, as questões referentes ao processo decisório.

Em 2005, sob a liderança do G4, foi apresentado um projeto específico de resolução (L.64)¹², que resultaria num Conselho expandido para um total de 25 membros. Os novos assentos permanentes, em número de 6, seriam atribuídos a África (2), Ásia (2), Europa Ocidental (1) e América Latina e Caribe (1). Os novos assentos não-permanentes, em número de 4, seriam atribuídos a África (1), Ásia (1), Europa Oriental (1) e América Latina e Caribe (1). Apesar da mobilização em torno do tema, o projeto do G-4 não foi levado a voto. Duas das principais dificuldades para que os Estados-Membros tomem uma decisão na matéria são – a reivindicação africana do

¹² Os países responsáveis pela resolução foram: Afeganistão, Bélgica, Butão, Brasil, República Tcheca, Dinamarca, Fiji, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Haiti, Honduras, Islândia, Índia, Japão, Quiribati, Letônia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguai, Polônia, Portugal, Ilhas Salomão, Tuvalu e Ucrânia.

exercício imediato do direito de veto aos novos membros permanentes e a posição defensiva com relação à reforma por parte de alguns dos atuais membros permanentes.

Em setembro de 2008, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou por consenso a Decisão 62/557 (a qual já havia servido de base para o Relatório A/63/67), que determinou o início das negociações intergovernamentais sobre a reforma do CSNU e estabeleceu o Plenário Informal da Assembleia Geral como foro negociador.

Essas negociações intergovernamentais tiveram início em fevereiro de 2009 e os membros do G-4 continuaram coordenando suas posições, de modo a avançar a expansão do Conselho nas categorias de membro permanente e não-permanente, com maior participação de países em desenvolvimento nas duas categorias.

3.2 Perspectivas de Ingresso do Brasil

As perspectivas brasileiras sobre a reforma do sistema das Nações Unidas podem ser compreendidas a partir de cinco tendências relativas ao multilateralismo e ao papel das Organizações Internacionais: a defesa do princípio da soberania, a aceitação da internacionalização das estruturas de autoridade, a percepção de que os problemas relacionados ao desenvolvimento são responsabilidade da comunidade internacional, a preocupação com a marginalização do país do processo decisório internacional e a busca de instituições internacionais de caráter universal. (Herz, 1999)

A política externa brasileira preocupa-se com a proteção da dimensão interna e externa da soberania estatal, num contexto de crescente interdependência. Respeitando a vontade das partes, o Brasil, considera a visão de que a ONU deva exercer uma função “pacificadora”, a despeito das posições das partes envolvidas, uma problemática delicada (Macieira, 1994). A defesa deste princípio vem acompanhada de esforços para afirmar a legitimidade do país enquanto um ator central no cenário internacional.

O Brasil não só apóia como participa ativamente nas discussões que objetivam gerar normas universais nas problemáticas de natureza ambiental, humanitária e de não-proliferação de armas. O país, também, não se esquece de analisar o equilíbrio entre a proteção do meio ambiente e o incentivo ao desenvolvimento, muitas vezes predatório para natureza. Este posicionamento brasileiro demonstra uma preocupação em alcançar maior legitimidade internacional e uma compreensão de que a crescente rede de normas

e regras internacionais é uma das facetas do processo de internacionalização de estruturas de poder e autoridade.

O Brasil utiliza-se de sua participação em diferentes regimes internacionais como uma forma de aumentar sua influência sobre estruturas, agentes e processos políticos internacionais. Essa posição brasileira é talvez a mais marcante característica de sua política externa. A luz da teoria construtivista, por um lado o país gradualmente constrói e transforma sua identidade e, por outro, busca influenciar os processos políticos internacionais. (Ramalho da Rocha, 2006)

A adesão a regimes internacionais refletem na percepção do cenário internacional quanto a este país. A mudança de comportamento do Brasil em relação ao meio ambiente, principalmente depois da RIO-92, mudou a imagem que o país projetava para o exterior, que antes era visto como um vilão ambiental destruidor da floresta amazônica.

Além dessa frente ambiental, o Brasil passou a liderar os discursos em prol dos Direitos Humanos, condenando a violação desses direitos e reconhecendo a existência desses problemas no próprio País. Assimilando o problema da infração dos Direitos Humanos com a desigualdade social, problema compartilhado pela maioria dos Estados, o Brasil promove o desenvolvimento social como sendo característica fundamental para qualquer agenda em defesa dos Direitos Humanos. O Brasil enveredou em outras áreas como, por exemplo, a de regimes internacionais quanto à propriedade intelectual – onde liderou um grupo de, inicialmente, 20 países (incluído a Índia e África do Sul) contra os Estados Unidos e Comunidade Europeia e a Suíça na quebra de patentes e adoção de licenças compulsórias de medicamentos nos casos da necessidade da medida para atender as demandas de saúde pública das populações.

Para garantir sua inserção internacional o Brasil, de acordo com o ex Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim na ocasião da 48ª reunião anual da ONU, precisa tratar do crescente aparecimento de países em desenvolvimento, e analisar, sobre essa ótica, que a ONU deve enfrentar três tarefas: democracia, desenvolvimento e desarmamento.

Defendendo sua posição almejada de membro permanente, o Brasil alega que apesar de sua realidade social e de sua posição na hierarquia de Estados (considerando o

Poder Internacional), a sua diversidade cultural e étnica, a presença de elementos de um país em desenvolvimento e outros de um país desenvolvido, a tradição de uma política externa coerente e de uma diplomacia sofisticada, a natureza pacífica das relações internacionais do país, favorecem uma participação mais intensa no processo decisório internacional (Abdenur, 1994).

Em 22 de setembro de 2011 na Reunião de Alto Nível do Conselho de Segurança sobre Diplomacia Preventiva, o atual Ministro das Relações Exteriores Antônio Patriota, exemplificou em seu discurso o posicionamento brasileiro quanto a paz, o desenvolvimento e uma posição contrária ao intervencionismo militar.

“O objeto desta sessão nos permite chamar atenção para os instrumentos diplomáticos de promoção da paz, num mundo que frequentemente testemunha uma tendência em direção a coerção, sanções e intervenções militares.

O debate de hoje nos ajuda a sublinhar o papel prioritário que as soluções pacíficas das disputas devem ter para alcançar o objetivo principal das Nações Unidas, que é promover a paz internacional nas bases legais fornecidas pela Carta.

O Brasil inscreveu o princípio das resoluções pacíficas de controvérsias em sua Constituição. Nós acreditamos que a paz resulta do esforço coletivo em favor de construir uma sociedade mais justa. Nós ressaltamos a interdependência entre paz, segurança e desenvolvimento. Nós sabemos por experiência que estabilidade e segurança são dificilmente alcançados onde há exclusão social. Fiquei particularmente satisfeito em ouvir o Secretário-Geral, Ban Ki-moon, comentar ontem, quando disse que “desenvolvimento, em última análise, é a melhor prevenção”.

A promoção do desenvolvimento socioeconômico e a criação de políticas de oportunidades permitindo a cada país cumprir seu potencial são elementos indispensáveis na minha agenda de diplomacia preventiva, por extensão em qualquer agenda para a paz. (...)

(...) Recentes episódios nos mostraram os limites das ações militares como meios de promover a estabilidade, tal como a inadequação de usar a força preventiva ou preventivamente. Ontem, tomamos nota do discurso do Presidente Obama no sentido que “a maré da guerra está retrocedendo”. Podemos ainda adicionar enfaticamente que precisamos inaugurar uma maré de diplomacia, diálogo e prevenção.”

Antônio de Aguiar Patriota – Ministro das Relações Externas da República Federativa do Brasil (Fonte: <http://www.brasil-cs-onu.com>)

Desde o governo do presidente Itamar Franco que o Brasil apresentou claras intenções de tornar-se um membro permanente do CSNU. O país é considerado um candidato forte em decorrência de sua tradição diplomática como mediador internacional e como resultado de sua ativa participação na ONU (Amorim, 1995, 1996). A própria evolução política e econômica global nos últimos anos, com o crescente peso econômico e político de grandes países em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia, lhe dão fundamentação substantiva.

O Brasil já demonstrou mais de uma vez aos membros da ONU que possui condições de enviar tropas para auxiliar as operações de manutenção da paz do CSNU. Atualmente, o Brasil participa de nove operações de manutenção da paz, com cerca de 2.200 militares e policiais.¹³ A participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) é o principal envolvimento do Brasil em operações de manutenção da paz. O Brasil é o maior contribuinte de tropas para essa Missão. De 2004 a fevereiro de 2010, o Brasil manteve contingente de 1200 militares, com rotação semestral. Após o terremoto, passou a manter contingente de 2.100 militares no terreno. Desde o início da participação brasileira até hoje, mais de 13 mil militares brasileiros tiveram experiência no Haiti. O comando militar de todos os 8.609 militares que compõem a MINUSTAH, provenientes de 19 países, é exercido por generais brasileiros desde 2004.

Desde 1948, o Brasil participou de mais de 30 operações de manutenção da paz, tendo cedido um total de mais de 24.000 homens. Integrou operações na África (entre outras, no Congo, Angola, Moçambique, Libéria, Uganda, Sudão), na América Latina e Caribe (El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Haiti), na Ásia (Camboja, Timor-Leste) e na Europa (Chipre, Croácia). Embora tenha enviado militares e policiais em diversos casos, apenas a cinco operações o Brasil cedeu tropas, isto é, unidades militares formadas: Suez (UNEF I), Angola (UNAVEM III), Moçambique (ONUMOZ), Timor-

¹³ **África:** United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS), UN Interim Security Force for Abyei (UNISFA), UN Operations in Côte d'Ivoire (UNOCI), UN Mission in Liberia (UNMIL), UN Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO). **Américas:** UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). **Ásia e Pacífico:** UN Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT). **Europa:** UN Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP). **Oriente Médio:** United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)

Fonte: Department for Peacekeeping Operations (DPKO)

Leste (UNTAET/UNMISSET) e Haiti (MINUSTAH). (Fonte: Ministério das Relações Exteriores)

Os formuladores de política externa e tomadores de decisão brasileiros acreditam que o papel e as funções da Assembléia Geral das Nações Unidas devem ser renovados e que o CSNU deve operar de acordo com critérios claramente estabelecidos e transparentes (Sandenberg, 1993, 1994, 1995). Além disso, o governo brasileiro concebe a ONU como o canal preferencial para a solução de controvérsia e manutenção da paz e segurança internacional. O Brasil advoga que apenas um Conselho de Segurança verdadeiramente representativo e transparente, que permita um grau maior de participação dos Estados-Membros, poderá representar adequadamente os interesses da comunidade internacional.

Seguindo esta linha, o Brasil deve buscar o fomento de redes de interação multilateral para tornar sua participação no processo de reforma da ONU ainda mais produtiva. Para explorar essas múltiplas frentes de ação, o país deve concentrar-se não apenas numa interação internacional isolada, mas buscar o apoio regional, investindo nas cooperações Regionais como na cooperação com o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Além de procurar fortalecer seu viés como representante dos países da América Latina, já que não basta o Brasil reconhecer-se como representante, mas sim, os demais países o fazer.

No biênio 2010-2011, o Brasil integra o Conselho de Segurança, na condição de membro não-permanente. Por ocasião da mais recente eleição para as vagas rotativas do Conselho, em outubro de 2009, o Brasil recebeu os votos de 182 dos 183 países votantes. O País foi eleito para o assento pela décima vez, o que constitui recorde igualado somente pelo Japão.

Considerações Finais

Há, aproximadamente, vinte anos que o cenário internacional reclama a necessidade de adaptar seu arcabouço de governança para acompanhar as mudanças ocorridas no mundo devido ao que hoje se denomina globalização, que implica a integração de mercados, das estruturas produtivas e financeiras da economia global, causa a formulação de regras comuns para disciplinar o intercâmbio e os fluxos de bens e serviços, de ativos financeiros, de informação e de pessoas, ampliando o grau de interdependência mesmo em áreas tradicionalmente reservadas aos governos. (RAMALHO da ROCHA, 2006)

Desde a década de 1980 que as Relações Internacionais tomaram uma posição central nos debates acadêmicos e dos principais fóruns de discussões multilaterais. As principais teorias relativas ao sistema internacional liberal, realista e construtivista, buscam explicar o comportamento dos atores da complexa teia de fatores que os interligam.

A Guerra Fria, mesmo sendo o conflito que dividiu o mundo em dois pólos de poder e que ao seu término, com o desmembramento do Bloco Soviético, definiu os EUA como potência hegemônica, não foi uma guerra revolucionária que previa uma *nova hierarquia de prestígio internacional* (GILPIN, apud RUGGIES, 1986). Os Estados “vencedores”, que antes da guerra já estavam à frente do sistema internacional, não queriam grandes mudanças no cenário internacional, apenas garantir sua supremacia.

O CSNU sempre foi a expressão concreta da *realpolitik* entre as potências e o cenário internacional. A conduta dos demais países no que diz respeito às manobras exercidas pelas potências que detêm um assento permanente na Instituição sugere a lealdade ao realismo do jogo de poder da contemporaneidade. Considerando a possibilidade de reestruturação da ONU – baseados nas análises de teóricos como Teixeira, Herz, Amorim, entre outros – e verificando as falhas e dificuldades estratégicas por eles apontadas anteriormente ao longo do desenvolvimento do trabalho, a exemplo das justificativas apresentadas com o objetivo de favorecer a intervenção; da desatualização da Carta de São Francisco; da questão da soberania e da legitimidade – fica claro que uma mudança mais profunda nos estatutos e resoluções dessa Organização seria necessária, porém de cunho idealista, dado que esta reestruturação

implicaria numa modificação do *status quo* da governança “onusiana” em relação à ordem mundial vigente. Entretanto, uma expansão de ambas as categorias de membros do CSNU não só seria necessária, como estaria em curso.

A fim de reduzir os efeitos da evolução natural da estrutura política, econômica e social do cenário internacional, a proposta de reestruturação no CSNU quanto a ambas as categorias de membros (permanentes e rotativos) seria a alternativa mais viável, entretanto continua sendo um assunto de elevada complexidade.

O problema fundamental em torno da expansão dos membros do CSNU diz respeito ao direito do veto ser concedido ou não aos novos membros permanentes. Os países da África defendem o consentimento do poder de veto para os novos integrantes do grupo dos permanentes do CSNU, entretanto a proposta oferecida sob a liderança do G4 não tem uma definição clara desta busca.

Atualmente, os membros permanentes do Conselho de Segurança detêm a faculdade de, a partir de seus interesses, vetar ou não uma decisão do CSNU e de outros órgãos das Nações Unidas como, por exemplo, nas decisões que são necessárias ações mais determinísticas a Assembléia Geral deve submeter esta solução ao CSNU. O ingresso de novos membros com poder de veto significaria, na visão de uma ativa minoria, uma diminuição no poder de veto dos permanentes, já que seriam mais países para inibir ou permitir uma ação, o que levaria a muitos a ter uma posição defensiva na expansão dos membros permanentes.

Por outro lado, tem-se a pressão dos países africanos que almejam o poder de veto para os novos membros, devido à omissão do CSNU em tratar dos assuntos desse continente, que, como já foi analisado, sempre foi mal representado na história das Nações Unidas.

Desde fevereiro de 2009 que as negociações intergovernamentais relacionadas à reestruturação dos membros do Conselho de Segurança foram retomadas. Ainda sob a liderança dos membros do G4, de modo a avançar a expansão do Conselho nas categorias de membros permanentes e rotativos, a expansão do CSNU pretende conceder uma maior participação aos países em desenvolvimento nas duas categorias.

Em setembro de 2010, os Ministros das Relações Exteriores do G4 reuniram-se em Nova York à margem da 65ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, para trocar impressões sobre a reforma do Conselho de Segurança.

Na ocasião, os Ministros saudaram o início das negociações baseadas no texto negociador, que havia sido solicitado por mais de 140 Estados-Membros durante a 64ª Sessão da Assembleia Geral. Os chanceleres do G4 também reafirmaram a disposição de se aproximar de outros países e trabalhar em estreita cooperação com vistas a alcançar resultados concretos na reforma do Conselho de Segurança durante a 66ª sessão da Assembleia Geral.

Para a política externa brasileira é fundamental a inserção do País no sistema internacional (HERZ, 1999). Este engloba todos os outros países em torno dos organismos internacionais (como o sistema ONU e o sistema interamericano). A participação do Brasil em organismos multilaterais tem sido vetor essencial da política externa ao longo dos anos, independentemente das mudanças de governo, ideologia ou orientação política. O Brasil desde a época do Império mantém uma política externa consistente.

O sistema internacional garante dois valores fundamentais para o Brasil: o princípio da não-intervenção e o princípio da soberania estatal. Devido às suas dimensões continentais, o Brasil poderia deixar-se levar a menosprezar seus vizinhos menores, porém o País tem respeitado veementemente o não uso da força e a solução pacífica de conflitos.

A aspiração brasileira de tornar-se um *rule-maker* está cada vez mais se tornando possível, admitindo a liderança do país nos principais fóruns de discussão internacional como o G20¹⁴ e a RIO-92. A possível entrada do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas acarretaria numa maior legitimidade das decisões do Órgão que estariam pautadas pelos princípios correspondentes aos da Carta da Organização. Princípios que se tornaram, de certa maneira, flexíveis ao longo do tempo.

O Brasil segue com as diretrizes de sua política externa, de certa forma baseadas nos ideais liberais, quanto aos valores que ela comporta – os princípios da não-intervenção e da soberania. Pode-se então dizer que o Brasil é líder na defesa dos

¹⁴Grupo das 20 maiores economias mundiais.

princípios “onusianos”. Isso porque o cenário internacional sofreu alterações durante o período que sucedeu o ano de 1945, e a definição de ameaça, deixada a cargo do CSNU, acompanhou essas mudanças para adaptar-se aos novos problemas que os Estados enfrentam e que por eles acabam solicitando ajuda.

O Brasil ainda não é reconhecido pelo cenário internacional como um ator fundamental na segurança internacional, nem pela maioria das potências atuais, nem por seus vizinhos regionais. Ao assinar, em 1998, o Tratado de Não-Proliferação de armas nucleares (TNP) o Brasil abriu mão da carta “bomba atômica” no jogo de poder internacional. Entretanto essa decisão gerou benefícios para as relações colaborativas com seus vizinhos e em áreas geográficas de paz. (GUEDES da COSTA, 2007)

O processo de modificação de uma instituição com o peso que as Nações Unidas têm no cenário internacional é um processo lento, que mesmo aparentemente em curso, ainda demonstra a força de manutenção dos interesses e privilégios das potências integrantes. Porém, seus resultados, ainda que permaneçam nas sombras, parecem se anunciar nestes próximos tempos.

Referências Bibliográficas

- AMORIM, Celso L. N. Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria. IEA São Paulo: 2007
- ANGELL, Norman. A Grade Ilusão. IPRI. São Paulo: 2002
- ARON, Raymond. Peace And War: A Theory of International Relations. 1966.
- BLUM, Yehuda Z. Russia Takes Over the Soviet Union's Seat at the United Nations 1992 – <http://www.ejil.org/pdfs/3/2/2045.pdf>
- BOBBIO, Norberto - Dicionário de Política
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. São Paulo: Malheiros Editores, 2003
- CADERNOS ADENAUER IX (2008), no 3. Governança Global - Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009
- CARR , Edward. Vinte anos de Crise. 1939
- CASTRO, Thales. Conselho de Segurança da ONU. Curitiba: Juruá, 2007
- CASTRO, Thales. Elementos de Política internacional. Curitiba: Juruá, 2005
- CHILDERS, Erskine B., URQUHART , Sir Brian. Renewing the United Nations System. New York, 1994.
- GILPIIN, Robert. War and Change in World Politics. Cambridge:Cambridge University Press, 1981
- GUEDES DA COSTA, Thomas. Em Busca da Relevância: os Desafios do Brasil na Segurança Internacional do pós-Guerra Fria. In: ALTEMANI, Henrique. LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas, v.2. São Paulo: Saraiva 2006
- HANNAY, David. New World Disorder: The UN after the Cold War. I.B.Tauris & Co Ltd : 2008
- HASS, Ernest. Beyond the Nation – State: Funcionalism and International Organization. 1964.
- HERZ, Mônica. HOFFMANN, Andrea R. Organizações Internacionais: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HERZ, Mônica. O Brasil e a Reforma da ONU. Lua Nova: 1999
- HETTNE, Björ. Global Politics of Regionalism theory and practices. 2005
- HUNTINGTON, Samuel P. The Lonely Superpower . Foreign Affairs, 00157120, Mar/Apr99, Vol. 78, Issue 2

- HURD, Ian. *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations*. 2008
- JACKSON, Robert H. SORENSEN, Georg. *Introdução as Relações Internacionais: Teorias e Abordagens*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2007
- KENNETH, Waltz. *Theory of International Politics*. 1979.
- KEOHANE, Robert O. NYE JR., Joseph. *Poder e Interdependência*. Longman: 1974
- LOWE, Vaughan. ROBERTS, Adam. WELSH, Jennifer. ZAUM, Dominik. *The United Nations Security Council and War*. OXFORD University Press: 2008
- MACIEIRA, Flávio Helmold. *O Brasil e as Nações Unidas em 1994*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. n.37. pp. 121-133. 1994
- MERASHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. 2001.
- MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations*. Graw-Hill Humanities/Social Sciences/Languages; 7ª edição: 2005
- NOGUEIRA, João Pontes. MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes E Debates*. Rio de Janeiro : Elsevier, 2005
- ONUF , Nicholas Greenwood. *World of Our Making – Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. 1989.
- RAMALHO DA ROCHA, Antônio Jorge. *O Brasil e os Regimes Internacionais*. In: ALTEMANI, Henrique. LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas*, v.2. São Paulo: Saraiva 2006
- RUGGIE, John Gerard. *Continuity and Transformation in the World Polity*, In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, ed. 1986
- SAINT-PIERRE, Héctor L.. *Grandes Tendências da Segurança Internacional Contemporânea* In: JOBIM, Nelson A., ETCHEGOYEN, Sergio W., ALSINA, João Paulo (Orgs.). *Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras*. p31. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010
- TEIXEIRA, Pascal. *The Security Council At The Dawn Of The Twenty-First Century: To What Extent Is It Willing And Able To Maintain International Peace And Security?.* UNIDIR: 2003
- VICENTINO, Cláudio. *História Geral*. São Paulo: Scipione, 2002
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. 1979.
- WENDT, Alexander. *Anarchy Is What States Make Of It*. 1992.

WEISS , Thomas G., THAKUR, Ramesh. Global Governance and the UN: An Unfinished Journey. 2010

WIGHT, Martin. Systems of States. Leicester: Leicester University Press, 1977

YOUNG, Oran. International Cooperation: Building Regimes For Natural Resources And The Environment. Cornell University Press: 1989.

Nações Unidas. <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/paz-e-seguranca-internacionais/nacoes-unidas> - acessado em 18/11/11 as 16:00

ROBERGE, Michal. LEE, Youkyung. China-Taiwan Relations. <http://www.cfr.org/china/china-taiwan-relations/p9223> - acessado em 21/10/11 as 12:00