Criada ao final da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas desempenha um papel fundamental na política mundial contemporânea. Um de seus órgãos principais, ao Conselho de Segurança cabe a responsabilidade primária na manutenção da paz e da segurança internacionais. Além da faculdade de impor sanções mandatórias, o Conselho é, ainda hoje, a única instância internacional capaz de autorizar o uso legítimo da força em caso de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, conforme o Capítulo VII da Carta da ONU. Este livro expõe, de forma sintética, os grandes desafios e dilemas em torno da ação do Conselho, na teoria e na prática. Mais do que nunca, é preciso conhecer e entender como o órgão funciona e quais são seus limites. Refletir sobre seus erros e acertos diante de situações de conflito constitui tarefa essencial para todos aqueles que anseiam por um multilateralismo fortalecido e uma paz sustentável e mais justa, que valorize o diálogo, a prevenção e a diplomacia na solução de controvérsias internacionais.

ISBN 8576314738

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br

Eugênio V. Garcia

Conselho de Segurança das Nações Unidas

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

em Poucas Palavras

Conselho de Segurança das Nações Unidas

Eugênio V. Garcia

Fundação Alexandre de Gusmão

em Poucas Palavras

Conselho de Segurança das Nações Unidas

Eugênio V. Garcia

EUGÊNIO V. GARCIA

Conselho de Segurança das Nações Unidas

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

Fundação Alexandre de Gusmão



Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

Centro de História e Documentação Diplomática

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

Conselho Editorial da Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Membros Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg
Embaixador Jorio Dauster Magalhães
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão
Embaixador José Humberto de Brito Cruz
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna
Professor Clodoaldo Bueno
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor José Flávio Sombra Saraiva

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

em Poucas Palavras

EUGÊNIO V. GARCIA

Conselho de Segurança das Nações Unidas

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico:
Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:
Gráfica e Editora Ideal Ltda.

Impresso no Brasil 2013

G216

GARCIA, Eugênio Vargas.
Conselho de Segurança das Nações Unidas / Eugênio V. Garcia. – Brasília : FUNAG, 2013.
133 p. - (Em poucas palavras)

ISBN 978-85-7631-473-8

1. Nações Unidas (ONU). Conselho de Segurança. 2. Nações Unidas (ONU). Conselho de Segurança - história. 3. Nações Unidas (ONU). Conselho de Segurança - atuação. 4. Segurança internacional. I. Título. II. Série.

CDD 341.2323

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei no 10.994, de 14/12/2004.



EUGÊNIO VARGAS GARCIA

Doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e diplomata. Foi pesquisador visitante associado junto ao Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford, professor no Colégio de Estudos Latino-Americanos da Universidade Nacional Autônoma do México e professor titular do Instituto Rio Branco. Serviu em Londres, Cidade do México, Missão junto às Nações Unidas em Nova York e Assunção. Integrou a delegação do Brasil como membro não permanente do Conselho de Segurança no biênio 2010-2011. É autor, entre outras obras, de *O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU* (Contraponto Editora).

Sumário

I. Introdução 9

II. Antecedentes: aprendendo com o passado 15

III. Criação: sob o fogo cerrado da guerra 27

IV. Normas: a estrutura da Carta 41

V. Funcionamento: métodos de trabalho 57

VI. Prática: durante e depois da Guerra Fria 69

VII. Desafios: paz, desenvolvimento e segurança responsável 97

VIII. Reforma: uma agenda por implementar 115

IX. Bibliografia básica 131

I

Introdução

As Nações Unidas mantêm atualmente o segundo maior contingente militar distribuído pelo mundo, atrás somente dos Estados Unidos. Um país que tivesse sob sua bandeira mais de 117 mil militares, policiais, observadores e pessoal civil atuando em 16 missões diferentes por todo o globo dificilmente seria ignorado pela opinião pública. Se esse mesmo país administrasse um orçamento de 7,5 bilhões de dólares para manter essa estrutura em funcionamento seria improvável que fosse visto como "irrelevante".

No caso da ONU, que não é um país e tampouco possui a autoridade de um governo mundial, parece haver maior necessidade de explicar o porquê de sua importância, já que parte do público não se mostra inteiramente convencido.[1] Mais ainda, o Conselho de Segurança, o órgão que define os termos, autoriza, extingue ou renova os mandatos dessas missões, ainda é percebido às vezes pelo cidadão comum como uma entidade misteriosa, distante, quase

1 Sobre a autoridade das Nações Unidas cf. LOPES, Dawisson Belém. *A ONU entre o passado e o futuro: a política da autoridade*. Curitiba: Editora Appris, 2012; cf. também a coletânea organizada por WEISS, Thomas G. & DAWS, Sam (ed.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

apartada da realidade, sem um papel efetivo que justifique a participação nas suas decisões de um ou outro Estado que já não se encontre ali representado. Afinal, pergunta-se frequentemente, por que fazer parte do Conselho de Segurança?

Como organização intergovernamental, a ONU é um espaço institucionalizado de diálogo, negociação e deliberação entre Estados soberanos. A Organização busca disciplinar a conduta desses Estados, mas não se propõe a assumir funções de supranacionalidade. Um de seus desafios consiste em harmonizar o individual e o coletivo, a razão comunitária e a razão de Estado. Gelson Fonseca Jr. desenvolveu o conceito de "interesses multilateralizáveis", segundo o qual os Estados possuem certos interesses que se prestam a um encaminhamento pela via da cooperação. O plano multilateral, nesse sentido, pode ser tanto o locus para a legitimação de normas, conceitos e práticas dos Estados ou para a gestação de interesses comuns com potencial para assumir uma manifestação concreta de ação conjuntamente coordenada.[2]

Em termos gerais, salientar a importância do sistema das Nações Unidas exigiria outro volume, considerando a multiplicidade de suas tarefas e a diversidade de temas a que se dedica, incluindo suas agências, fundos e programas. Mais de 500 tratados multilaterais em todas as áreas foram negociados e adotados sob os auspícios da ONU. Sua

2 FONSECA, Gelson. *O interesse e a regra:* ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008; e RUGGIE, John Gerard. *Multilateralism matters*: the theory and praxis of an institutional form. Nova York: Columbia University Press, 1993, passim.

contribuição à defesa do meio ambiente, ao direito do mar, do espaço e da exploração da Antártida tem sido inegável. O Protocolo de Montreal foi fundamental para a proteção da camada de ozônio, algo que antes parecia uma meta inatingível. A legislação internacional em telecomunicações, transporte, navegação e aviação civil definiu padrões de segurança e normas técnicas universalmente aceitas, com impacto em boa parte da estrutura normativa que movimenta a economia mundial: estatísticas, legislação comercial, procedimentos alfandegários, propriedade intelectual e governança dos negócios. Avançou-se muito na consolidação de direitos humanos, trabalhistas, de mulheres, crianças, minorias e grupos vulneráveis. A ajuda humanitária coordenada pela ONU atende a refugiados, vítimas de desastres e catástrofes naturais. O Programa Mundial de Alimentos leva assistência a 90 milhões de pessoas em média por ano. Projetos de desenvolvimento do PNUD na África e em outras regiões combatem a pobreza e promovem ações sociais e educacionais que raramente atraem as manchetes dos jornais. A Organização Mundial da Saúde foi instrumental na contenção de epidemias globais, como a gripe aviária e a gripe suína (influenza AH1N1). Em zonas que vivenciaram conflitos, foram feitos trabalhos de desminagem em mais de 40 países. O processo de descolonização, que a ONU apoiou, levou à desativação do Conselho de Tutela, órgão criado para fomentar o desenvolvimento progressivo dos territórios não autônomos

para que alcançassem o autogoverno ou a independência. A lista poderia continuar com outros exemplos.[3]

A ONU, que está perto de completar 70 anos em 2015, não é nem inútil nem a panaceia universal. Se não foi possível realizar ainda a "paz perpétua" de que falava Immanuel Kant, tampouco vivemos no "estado de natureza" imaginado por Thomas Hobbes. Com seus erros e acertos, a Organização não deve ser descartada a priori como um ator sem relevância que não mereça a atenção de pesquisadores, professores, alunos e pessoas sinceramente preocupadas com o futuro da nossa existência e do planeta. Como afirmaram dois estudiosos: "Investigar a ONU deveria ser problematizar a ONU, ou seja, não aderir ou criticar simplesmente, mas mostrar como ela funciona, como se dão os jogos de força em seu interior e quais são os desdobramentos e efeitos desse funcionamento na política internacional".[4]

Quando o problema se refere à segurança, mesmo que as Nações Unidas não exerçam atributos supranacionais, pode haver a expectativa de que a Organização cumpra funções policiais em face de conflitos sangrentos que recebem cobertura maciça da mídia, sobretudo no Ocidente. Pelo menos duas leituras mais imediatas poderiam surgir como reação a determinado noticiário: que a ONU "não serve para nada", afirmação supostamente derivada de uma análise "realista" do cenário mundial, que menoscaba elementos

3 Cf. *60 maneiras das Nações Unidas fazerem a diferença,* Departamento de Informação Pública, Nova York, <www.onu.org.br/documentos/sistema-onu>, acesso em 12 set. 2013.

4 *RODRIGUES, Thiago* & ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). A *ONU no século XXI*: perspectivas. São Paulo: Editora Desatino, 2011, p. 13.

éticos, normativos e institucionais presentes na vida internacional; ou que a ONU tem o dever de "resolver os conflitos", aspiração que evoca um sentimento "idealista" que superestima a capacidade real da Organização de intervir decisivamente em situações críticas. É o caso de massacres contra civis ou ataques a populações indefesas, muitas vezes envolvendo mulheres, idosos e crianças entre as vítimas. Quanto mais dramático o quadro, mais se espera uma ação da ONU ou da comunidade internacional, com a percepção de que "alguém deveria fazer algo" para evitar a continuação de tal violência, inadmissível por qualquer prisma que se olhe.

Há várias abordagens possíveis para a questão do Conselho de Segurança. Uma delas seria analisar o seu papel no contexto mais geral da manutenção da paz e da segurança, segundo um enfoque de relações internacionais em sentido lato. O órgão pode tomar decisões com potencial para afetar a vida de milhões de pessoas e ter um impacto profundo em certos cenários onde atua, como no caso de alguns países africanos.[5] Sem excluir outras possibilidades metodológicas, pode-se considerar o funcionamento do Conselho no seu dia a dia e a forma como alcança suas decisões, incluindo seus métodos de trabalho e questões processuais. Outra opção seria investigar a atuação específica do Conselho em temas de sua agenda, onde cada assunto tem sua dinâmica própria e não raro uma complexidade intrínseca. Foco de tensões e graves conflitos que ainda ecoam no presente, a

5 Para uma visão multifacetada cf. LOWE, Vaughan, et al. (ed.). *The United Nations Security Council and war:* the evolution of thought and practice since 1945. Oxford: Oxford University Press, 2008.

situação na Síria, por exemplo, desde 2011 vem sendo objeto de negociações, propostas, textos e discussões no Conselho sobre formas de encaminhar o problema. Neste livro, por razões de espaço, dada a dificuldade em aprofundar cada temática separadamente e sem prejuízo das reflexões teóricas ou do substrato jurídico que lhe é inerente, serão privilegiadas as abordagens que buscam entender o pano de fundo por trás da atuação do Conselho, com especial atenção aos aspectos históricos e práticos, para que o leitor possa tirar suas próprias conclusões a respeito de sua importância e significado para a política mundial nos dias de hoje.

Existe literatura abundante sobre o Conselho de Segurança. A bibliografia básica sugerida ao final deste livro inclui somente obras em português que podem servir de introdução ao leitor interessado em expandir seus conhecimentos na área. As notas de rodapé ao longo do texto contêm referências mais especializadas, mas não esgotam o vasto leque de fontes disponíveis. Na Internet, onde as opções são igualmente amplas, é preciso sempre critério ao avaliar a credibilidade da informação apresentada. Além da página oficial da ONU ‹www.un.org›, pode ser útil a consulta aos relatórios e artigos do Security Council Report ‹www.securitycouncilreport.org›, instituição acadêmica sediada em Nova York. Especificamente sobre a reforma do Conselho de Segurança, o website de diplomacia pública dedicado ao assunto ‹http://csnu.itamaraty.gov.br› constitui um ponto de partida para pesquisas mais aprofundadas.

II

Antecedentes: aprendendo com o passado

Embora a história da organização internacional seja antiga e remonte aos primórdios da civilização, é de natureza relativamente recente o ímpeto de criar organizações permanentes ou mecanismos incumbidos de prevenir conflitos, banir a guerra e resolver o "problema da ordem" nas relações entre Estados soberanos.[6] No século XIX, as grandes potências detinham a supremacia sobre o gerenciamento da ordem mundial, os conceitos nos quais se baseava essa ordem e as decisões estratégicas cruciais em questões de guerra e paz. Desde os tempos antigos, argumentava-se, o protagonismo nessa área havia sempre pertencido aos que acumulavam maior poder. Essa sabedoria convencional era raramente desafiada. O Concerto Europeu que emergiu após o Congresso de Viena de 1815 poderia ser descrito como um mecanismo de concertação de potências destinado a conduzir assuntos internacionais (majoritariamente europeus) segundo as visões, os interesses e as necessidades dos atores principais. O direito

6 RENGGER, Nick J. *International relations, political theory and the problem of order:* beyond international relations theory? Londres: Routledge, 1999.

internacional em construção de certo modo refletia esse entendimento ao legitimar, proteger e conferir liberdade de ação àquelas mesmas potências.[7]

Na era do imperialismo, das conquistas coloniais e da diplomacia das canhoneiras, a ameaça e o uso da força contra povos "semibárbaros" ou "não civilizados" era uma prática comum, avalizada pelo espírito da época e amparada em normas e discursos justificadores. Nesse mundo dominado pelas assimetrias de poder, sem restrições legais à coerção militar unilateral e sem organizações multilaterais de caráter político, Estados pequenos ou potências médias, quando não assediados, invadidos ou ocupados, eram no mais das vezes relegados a um status secundário.

As Conferências da Paz da Haia, uma das primeiras experiências de diplomacia multilateral tal qual a conhecemos, incluía países de diferentes regiões. Esses conclaves, no entanto, tinham uma agenda mais estreita e seu foco era jurídico, em busca de uma regulamentação mais elaborada da guerra, admitindo-a ser um dado da realidade que caberia disciplinar. Convocada por iniciativa do czar da Rússia, Nicolau II, a Primeira Conferência da Haia, em 1899, reuniu 26 Estados, mas da América Latina apenas o México esteve representado. Já na Segunda Conferência, em 1907, dos 44 Estados participantes, 18 eram latino-americanos, incluindo o Brasil. Ao contrário dos grandes congressos tradicionais, destinados às negociações conclusivas de guerras envolvendo potências de primeira ordem, as Conferências da Haia tinham por objetivo discutir mecanismos de preservação da

7 CASSESE, Antonio. *International law*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 11.

paz e de solução pacífica dos conflitos. Havia pouco espaço para suscitar demandas políticas por maior participação em decisões-chave por parte de países fora do círculo de ferro do poder.

Mesmo assim, personagens como Rui Barbosa, delegado brasileiro à Segunda Conferência da Haia, esboçaram uma reação em defesa do reconhecimento do princípio da igualdade soberana entre os Estados. Rui assim se exprimiu:

> Até agora os Estados, tão diversos na extensão do território, na riqueza, na força, tinham entre eles, todavia, um ponto de comensurabilidade moral. Era a soberania nacional. Sobre esse ponto sua igualdade jurídica estabelecer-se-ia de uma maneira inquebrantável. Nesta fortaleza de um direito igual para todos, e igualmente inviolável, inalienável, indiscutível, cada Estado, grande ou pequeno, sentir-se-ia tão senhor de si mesmo e tão seguro em relação aos outros, quanto o cidadão livre entre os muros de sua casa. A soberania é a grande muralha da Pátria.[8]

Ao defender as potências menores na Haia, Rui ao mesmo tempo condenava, ainda que implicitamente, o caráter oligárquico da hegemonia das grandes potências, cujo poder de influência e de decisão residia sobretudo na capacidade que tinham de uso da força. Não que se deixasse de reconhecer desigualdades de fato entre Estados. Visava-se, sim, ao reconhecimento da igualdade de direito para

8 BARBOSA, Ruy. *Obras completas*, vol. XXXIV (1907), Tomo II, Segunda Conferência da Paz. Rio de Janeiro, MEC, 1966, p. 256 (original em francês); cf. também CARDIM, Carlos Henrique, *A raiz das coisas*: Rui Barbosa, o Brasil no mundo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

assegurar, em moldes liberais, a equidade na representação formal das soberanias. Subjacente ao pensamento barbosiano estava, portanto, a ideia de superação das relações assimétricas de poder por novas formas de interação diplomática, nas quais o estatuto igualitário entre os atores seria o dado essencial.

A Primeira Guerra Mundial significou o colapso do velho sistema de equilíbrio de poder na Europa. Acordos secretos, profusão de alianças entre Estados, corrida armamentista, rivalidades econômicas, nacionalismo exacerbado e políticas predatórias foram todos fatores acusados de levar o mundo à catástrofe. Durante o conflito, houve grande clamor da opinião pública por medidas que pudessem impedir a repetição de tragédia semelhante. Segundo a perspectiva idealista corrente, aquela deveria ter sido "a guerra para acabar com todas as guerras". A Conferência da Paz de Paris, em 1919, ofereceu a oportunidade de remodelar a ordem mundial e o Presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, embarcou em uma cruzada pessoal para a formação de uma "associação geral de nações", incluída entre os objetivos de guerra norte-americanos (Quatorze Pontos), com o propósito de fornecer garantias mútuas de independência política e integridade territorial tanto aos grandes quanto aos pequenos Estados.

A Liga (ou Sociedade) das Nações foi a primeira organização internacional de escopo universal, em bases permanentes, voluntariamente integrada por Estados soberanos, com o fito de instituir um sistema de segurança coletiva, promover a cooperação e assegurar a paz futura.

Esse objetivo implicava que toda a comunidade internacional (ou, melhor dizendo, os membros da Liga) devia mobilizar-se para acudir em defesa do país agredido e sustentar a obediência ao Pacto da Liga. Essa mesma organização deveria resolver controvérsias de maneira pacífica, promover relações amistosas entre as nações e fortalecer a cooperação nos campos econômico, social, cultural e humanitário. Com isso em mente, a estrutura da Liga foi organizada em torno de três órgãos principais: um Conselho Executivo, de composição restrita, com membros permanentes e não permanentes; uma Assembleia aberta a todos os Estados-membros para o exercício do debate público e da diplomacia parlamentar sobre todas as questões que afetassem a paz; e um Secretariado com funções basicamente administrativas, chefiado por um Secretário-Geral. Além disso, foi criado um sistema de mandatos para territórios não autônomos e tomada a decisão de estabelecer a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) para solucionar por meios pacíficos controvérsias entre os Estados.

Em certo sentido, a criação da Liga das Nações buscava alterar algumas regras do jogo, ao menos do ponto de vista legal-institucional. Mas, quando se iniciaram seriamente as discussões sobre uma organização que garantisse a preservação da paz, defensores da regra tradicional de que *might makes right* rapidamente tentaram aplicá-la à Liga, com a aparente motivação de prosseguir como sempre haviam feito. Rascunhos preliminares preparados pelo Foreign Office britânico tinham em vista um Conselho Executivo integrado unicamente pelas grandes potências.

Esse Conselho proposto deveria replicar o Conselho Supremo de Guerra, que havia cumprido a função de instância de coordenação das ações aliadas no esforço de guerra e em outros assuntos ligados à negociação dos futuros termos de paz.

A Conferência da Paz dividiu os participantes entre potências com "interesses gerais" e potências com "interesses particulares". A comissão designada para preparar o texto do Pacto possuía originalmente quinze membros: dois delegados de cada uma das cinco grandes potências e cinco de aliados menores (Bélgica, Brasil, China, Portugal e Sérvia). Desde a primeira reunião da comissão, as potências menores pressionaram por maior representação. Seu apelo resultou no convite a quatro outros países para também ingressarem na comissão: Grécia, Polônia, Romênia e Tchecoslováquia.[9]

A minuta do Pacto redigida pelos britânicos se baseou fortemente no Relatório Phillimore, aprovado pelo Gabinete em Londres. Cabe lembrar que o memorando do General Smuts favorecia a reivindicação de reservar aos Estados menores, pequenas ou médias potências, algum tipo de representação no órgão máximo da projetada Liga. Esse plano influenciou em parte as ideias que Wilson tinha sobre o assunto. Depois de negociações diretas e alguns ajustes entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, que produziram conjuntamente o projeto Hurst-Miller, a segunda reunião da comissão decidiu acatar o princípio de que as potências

9 TEMPERLEY, Harold W. Vazeille (ed.). *A history of the Peace Conference of Paris*. Londres: Oxford University Press, 1969, vol. II, p. 27.

com "interesses particulares" teriam o direito de se verem representadas. Ao final, a proposta submetida ao plenário da Conferência incluía tanto as pequenas quanto as grandes potências no Conselho.[10]

A composição original do Conselho da Liga das Nações previa cinco membros permanentes e quatro não permanentes. A razão para essa distribuição de assentos residia na suposta necessidade de que houvesse uma maioria de grandes potências na instituição responsável por zelar pela segurança mundial. Se tal ocorresse, seria aplicada na prática a regra tradicional, de conferir poder a quem já o possui, a despeito da presença formal no Conselho de Estados menores, vistos por realistas extremados da época como países "desimportantes" ou convidados ilustres chamados a dar uma "aparência liberal" ao Conselho. O Artigo 4 do Pacto dispunha que o Conselho seria composto de representantes das "principais potências aliadas e associadas" (EUA, França, Grã-Bretanha, Itália e Japão), bem como de representantes de quatro outros Estados-membros, a serem nomeados oportunamente pela Assembleia. Até que essa primeira designação fosse feita pela Assembleia, dizia o Pacto, os representantes da Bélgica, Brasil, Espanha e Grécia seriam membros não permanentes do Conselho (note-se que foram escolhidos três países europeus e apenas um, sul-americano, fora da Europa).[11] Uma vez adotado em definitivo o procedimento anual de

10 TEMPERLEY, Harold W. Vazeille (ed.). *A history of the Peace Conference of Paris*. Londres: Oxford University Press, 1969, vol. II, p. 430-441.

11 GARCIA, Eugênio V. *Entre América e Europa:* a política externa brasileira na década de 1920. Brasília: Editora UnB/FUNAG, 2006, especialmente Capítulo 5.

votação pela Assembleia para os assentos temporários, estabeleceu-se uma distinção entre aqueles Estados que ocupavam postos permanentes, sem terem sido eleitos, e os demais, sujeitos ao escrutínio democrático.

O primeiro sério golpe à credibilidade da Liga das Nações foi a recusa do Senado norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes, em 1920, o que afastou os Estados Unidos da organização sediada em Genebra. Apesar disso, em seu primeiro período de existência, a Liga obteve alguns pequenos sucessos políticos: resolução da questão territorial das Ilhas Aaland entre a Suécia e a Finlândia (1920); defesa da soberania da Albânia, ameaçada por forças gregas e iugoslavas (1921); acordo sobre a Alta Silésia, reivindicada pela Alemanha e pela Polônia (1922); cessão à Lituânia da cidade portuária de Memel (1924); retirada de tropas gregas da Bulgária (1925); e resolução da disputa sobre a província de Mosul entre o Iraque e a Turquia (1926).

A ausência dos Estados Unidos reduziu o número de membros permanentes a quatro. A composição do Conselho, porém, revelou-se muito mais dinâmica do que o esperado. Com o tempo, as potências menores lograram incrementar numericamente sua representação. Os assentos não permanentes foram primeiro aumentados para seis, em 1922, e posteriormente para nove em setembro de 1926, quando a Alemanha ingressou na Liga e se tornou o quinto membro permanente do Conselho.[12] Mais tarde, depois da

12 SCELLE, Georges. *Une crise de la Société des Nations:* la réforme du Conseil et l'entrée de l'Allemagne a Genève, mars-septembre 1926. Paris: Les Presses Universitaires de France, 1927; MYERS, Denys. Representation in League of Nations Council. *American Journal of International Law*. Washington, vol. 20, nº 4, October 1926, p. 689-713.

saída da Alemanha e do Japão, o número de assentos eletivos foi novamente aumentado de nove para onze. A Itália se retirou da Liga em 1937, ao passo que a União Soviética foi admitida como membro permanente em 1934, até ser expulsa em 1939, em virtude da invasão militar da Finlândia pelo Exército Vermelho. Essas mudanças frequentes na composição do órgão não obliteraram o fato de que, ao fim e ao cabo, a maioria no Conselho deixou de pertencer às grandes potências (cinco contra quatro em 1919) e passou definitivamente para o lado dos Estados menores.

A rotação periódica de muitos membros ensejou a adoção de regras informais para orientar o processo. Critérios regionais começaram a ser aplicados pela facilidade em selecionar Estados de determinado grupo ou região, que seriam depois substituídos por países do mesmo grupo tão logo concluídos seus mandatos. Não obstante, à medida que o *modus operandi* do sistema se desenvolvia, nenhum tratamento diferenciado foi atribuído às potências médias ou a potências regionais. Mesmo os chamados assentos "semipermanentes" criados em 1926, com mandatos renováveis, foram pensados como maneira de acomodar os interesses específicos de dois países europeus (Espanha e Polônia) e não tinham como referência explícita qualquer definição de "potência regional" ou conceito similar.[13] É forçoso reconhecer, nesse contexto, que o grupo de membros permanentes permaneceu como domínio exclusivo daqueles países considerados grandes potências. Apesar dos ganhos

13 HOLBRAAD, Carsten. *Las potencias medias en la política internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1989, p. 66-67.

em representação obtidos no Conselho da Liga, em benefício de toda a organização, a ampliação verdadeira do órgão se restringiu aos assentos temporários.

O Pacto exortava os Estados a observar rigorosamente as normas do direito internacional e não recorrer à guerra para resolver suas diferenças. Caso surgisse uma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura, o caso deveria ser submetido a um processo de arbitragem ou solução judiciária. Se não houvesse acordo, o Conselho seria acionado e prepararia um relatório, que poderia ser aceito ou não pelas partes litigantes. Em qualquer situação, segundo o Artigo 15, os membros da Liga se reservavam o direito de proceder como julgassem necessário "para a manutenção do direito e da justiça". Deficiências inerentes ao Pacto logo se fizeram evidentes. Em 1921, uma resolução da Assembleia declarou que seria da competência de cada Estado-membro decidir por si mesmo se uma violação do Pacto havia sido ou não cometida. Confirmava-se assim que a aplicação das sanções previstas no Artigo 16 (rompimento de relações comerciais e financeiras ou medidas que envolvessem o uso de efetivos militares, navais ou aéreos) dependia essencialmente da disposição dos países interessados em tomar os passos necessários para fazer valer a autoridade da Liga.

Ainda que fosse pequeno o progresso em questões de desarmamento ou na solução de conflitos mais graves, a Liga das Nações desenvolveu intensa atividade em áreas de interesse mais técnico do que político: comunicações e trânsito, tráfico de mulheres e crianças, refugiados, proteção de minorias, combate ao ópio, higiene, cooperação intelectual,

direito internacional privado, entre outras. Quando tiveram início as crises provocadas pelos regimes nazifascistas, as limitações políticas da Liga se tornaram mais evidentes. A organização genebrina não conseguiu reagir conforme esperado diante da invasão japonesa do território chinês da Manchúria em 1931. Após o ataque da Itália na Abissínia (Etiópia), em 1935, o Conselho chegou a adotar sanções econômicas, mas estas foram largamente desrespeitadas e tiveram pouca eficácia. Também causou má impressão a impotência da Liga durante a Guerra Civil Espanhola (1936-1939), incapaz de ter qualquer papel de relevo para conter a violência.

Na América Latina, a Liga das Nações patrocinou um plano de paz para mediar a questão de Letícia e uma comissão internacional foi enviada à zona do conflito entre a Colômbia e o Peru para supervisionar o cumprimento do acordo em 1934. A organização não pôde evitar, todavia, que a Bolívia e o Paraguai entrassem em guerra pela posse do Chaco no período 1932-1935. A esta altura, o poder do Conselho ficara severamente limitado, dependente acima de tudo da capacidade de resposta e liderança da Grã-Bretanha e da França, que sozinhas não tinham como impor o cumprimento das disposições do Pacto. Com a eclosão de nova guerra mundial em 1939, a Liga praticamente deixou de funcionar, condenada ao descrédito por haver falhado em sua missão mais importante (manter a paz), até ser oficialmente desativada em abril de 1946 e seus arquivos e instalações transferidos às Nações Unidas.

III

Criação: sob o fogo cerrado da guerra

Durante a Segunda Guerra Mundial, a memória recente das frustrações do entreguerras influenciou significativamente a configuração da nova ordem. Os erros do passado deveriam ser evitados. Um exemplo amiúde evocado era o do Artigo 16 do Pacto, como visto, relativo às sanções, que previa medidas políticas, econômicas e financeiras em represália contra Estados que recorressem à guerra. Caso a violação do Pacto persistisse, o Conselho podia apenas "recomendar" aos Estados-membros interessados que contribuíssem, com efetivos militares, navais ou aéreos, para as forças armadas destinadas a fazer respeitar os compromissos da Liga. Para sanar o problema, percebia-se como necessário, na visão dos planejadores políticos na década de 1940, que a ação armada fosse obrigatória, com os passos requeridos claramente explicitados. A organização que fosse executar essa tarefa deveria ter "dentes", isto é, receber os meios adequados para uma dissuasão crível no terreno militar. Mecanismos puramente legais não seriam suficientes para liquidar pendências entre Estados. E para que esse esquema de segurança funcionasse, a organização precisaria contar

entre seus membros com as potências capazes de dar peso e autoridade às suas decisões.[14]

Outra lição extraída foi iniciar cedo o planejamento do pós-guerra. Já em 1939, os primeiros planos secretos começaram a ser encomendados pelo Departamento de Estado. A ONU não surgiu de início como um projeto acabado. Seus proponentes testaram várias possibilidades antes de chegar a uma formatação mais sistemática. Diferentes esboços iam sendo analisados, debatidos e muitas vezes descartados. O contexto mundial era atípico. O cenário estratégico se encontrava em profunda mutação. Os distintos interesses das grandes potências nos arranjos de paz, as vicissitudes da política entre os Aliados e os efeitos produzidos pela guerra sobre os negociadores foram decisivos para moldar a forma que a Organização tomou.

Na Carta do Atlântico, concluída entre o Presidente norte-americano, Franklin Delano Roosevelt, e o Primeiro-Ministro britânico, Winston Churchill, em 1941, os dois líderes defenderam o "abandono do uso da força" por todas as nações do mundo. Para que a paz futura pudesse ser mantida, seria essencial o desarmamento das nações agressoras até o "estabelecimento de um sistema mais amplo e permanente de segurança geral" no pós-guerra.[15] Os termos vagos haviam sido propositais. A primeira minuta do documento, redigida pelo lado britânico, fazia menção a

14 ARMSTRONG, David, et al. *From Versailles to Maastricht:* international organization in the twentieth century. Basingstoke: Palgrave, 1996.

15 HARTMANN, Frederick H. (ed.). *Basic documents of international relations*. Nova York: McGraw-Hill, 1951, p. 139-140.

uma "organização internacional efetiva" para salvaguardar a paz uma vez vencida a tirania nazista. Essa referência foi considerada inadmissível por Roosevelt. Como os Estados Unidos não estavam em guerra naquele momento, o forte sentimento isolacionista ainda existente poderia ser perigosamente açulado caso um compromisso desse tipo fosse assumido por seu Presidente. Esse impedimento seria enfim superado na esteira dos ataques japonês a Pearl Harbor, que provocou a entrada dos EUA no conflito.

Em 1º de janeiro de 1942, a Declaração das Nações Unidas foi assinada, em Washington, pelos países aliados contra o Eixo. Estados Unidos, Grã-Bretanha, União Soviética e China firmaram primeiro o texto. Os outros 22 países signatários manifestaram depois sua concordância. A declaração formalizava a aliança de guerra, cujo nome passaria a ser oficialmente "Nações Unidas". Os Aliados prometiam ajudar-se mutuamente, com o pleno emprego de seus recursos militares e econômicos, na luta pelo triunfo contra o hitlerismo. Ainda que endossasse os princípios da Carta do Atlântico, o curto texto não tratou de questões relacionadas com a paz, a não ser o compromisso de não celebrar um armistício separado com os inimigos.

A partir de 1943, com a evolução da guerra a favor dos Aliados, o tema da organização internacional começou a ganhar contornos mais precisos. Como da ocasião anterior em 1919, encabeçada pelo zelo missionário de Wilson, os Estados Unidos tomaram a iniciativa. Desde o início, o Presidente Roosevelt acalentou a ideia de estabelecer, nas

suas palavras, uma "tutela dos poderosos".[16] Sua principal premissa era a crença percebida de que caberia às potências vitoriosas a responsabilidade primária pela imposição da paz após a guerra, pela força se preciso. Roosevelt avaliava que as nações fracas não possuíam meios de defesa contra uma agressão por parte de países mais fortes, em particular no caso de uma ameaça assombrosa semelhante ao delírio nazifascista. Calculava-se que no seu devido tempo os Aliados ganhariam a guerra e as potências do Eixo seriam desarmadas. Nesse cenário, os Três Grandes (Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética) seriam os únicos capazes de fornecer segurança na escala mundial exigida. Roosevelt acrescentou a China à sua lista, em razão principalmente do desejo norte-americano de reforçar a posição de seu aliado na luta contra o Japão no Pacífico. Com o poder somado dos Quatro Policiais, imaginava-se, os Estados mais desprotegidos da comunidade internacional teriam a assistência militar necessária para se defenderem de ataques externos.[17]

A lógica por trás do pensamento de Roosevelt não deixava de ter um componente regional. Ele temia que, ao final da guerra, a opinião pública norte-americana pudesse resistir às tentativas de manter os Estados Unidos engajados em operações militares ao redor do mundo. Haveria pressão para "retornar os soldados à casa" tão logo possível. Assim, nos seus planos para a nova organização mundial, baseada no

16 HOOPES, Townsend & BRINKLEY, Douglas. *FDR and the creation of the U.N.* New Haven: Yale University Press, 1997, p. 46.

17 RUSSELL, Ruth. *A history of the United Nations Charter:* the role of the United States, 1940-1945. Washington: Brookings Institution, 1958, p. 96.

poderio aliado, Roosevelt concebeu um Conselho dominado pelas grandes potências, que deveriam agir conjuntamente para prevenir futuras agressões dos ex-inimigos e distribuir de forma mais equilibrada as responsabilidades pela segurança em cada região. Na Europa, a Grã-Bretanha e a URSS conteriam a Alemanha. Na Ásia, a China seria um contrapeso ao Japão, podendo eventualmente contar com apoio soviético no Extremo Oriente. Quase inteiramente controlada pelas potências coloniais europeias, a África não representava um desafio estratégico expressivo. O Império Britânico ainda seria útil do ponto de vista da segurança em áreas como o subcontinente indiano e o Sudeste asiático. O Hemisfério Ocidental, incluindo a América Latina e todo o Caribe, era considerado zona de influência por excelência dos EUA, que continuariam a sustentar seu autoatribuído "poder de polícia internacional". No Oriente Médio, Roosevelt flertou vagamente com a ideia de um "assento permanente muçulmano", mas tal proposição jamais passou de um pensamento momentâneo. Esse conjunto, ainda segundo sua visão, permitiria a retirada das forças norte-americanas desdobradas globalmente e compartilharia regionalmente os custos da segurança coletiva.[18]

Na América do Sul, o país mais bem posicionado era o Brasil. Para os Estados Unidos poderia então ser útil ter um firme aliado latino-americano no Conselho de Segurança. Incluir o Brasil como o sexto membro permanente seria coerente com o *grand design* de Roosevelt para o pós-guerra,

18 CAMPBELL, Thomas M. *Masquerade peace:* America's UN policy, 1944-1945. Tallahassee: Florida State University Press, 1973, p. 86-87.

articulando as diferentes regiões em torno de potências com peso específico em suas áreas geográficas. A colaboração brasileira aos Aliados havia sido em geral muito apreciada pelo governo norte-americano, em particular por Roosevelt e pelo Secretário de Estado Cordell Hull, que consideravam o Brasil um modelo de "bom vizinho". A proposta, todavia, encontrou resistências de britânicos e soviéticos, refratários a um aumento no número de assentos permanentes maior do que cinco. Alegava-se que, se fosse expandido, o Conselho poderia ver sua eficácia comprometida.[19]

Winston Churchill também tinha em mente uma perspectiva regionalista ao conceber seus projetos pessoais para a ONU. O Primeiro-Ministro era a favor de criar três Conselhos: um para a Europa, um para a Ásia e outro para as Américas. Esses três órgãos regionais deveriam operar sob a autoridade de um Conselho Supremo Mundial, integrado pelas potências indiscutíveis do ponto de vista militar. Com a economia britânica severamente afetada pela guerra e o aumento progressivo de sua dependência em relação aos Estados Unidos, a Grã-Bretanha não estava em condições de sequer considerar a hipótese de arcar com o fardo de "policiar o mundo", como teria chegado a presumir possível na fase áurea de seu poder marítimo no século XIX.[20] Para Churchill, os EUA deveriam encarregar-se do Hemisfério Ocidental, além de manter sua presença na Europa para conter qualquer ressurgimento da Alemanha no pós-guerra e, ao mesmo

19 GARCIA, Eugênio V. *O sexto membro permanente:* o Brasil e a criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, passim.

20 HUGHES, E. J. Winston Churchill and the formation of the United Nations Organization. *Journal of Contemporary History*. Londres, vol. 9, no 4, October 1974, p. 177-194.

tempo, contra-arrestar desígnios expansionistas soviéticos no continente europeu. Para os britânicos, a França deveria ser incluída entre os Policiais como garante adicional, caso houvesse um desengajamento norte-americano. Se todos os Conselhos regionais funcionassem a contento, a Grã-Bretanha, apesar de seriamente debilitada, ainda teria voz e não seria forçada a assumir compromissos militares a cada nova crise que surgisse. Churchill opinava que seu enfoque era mais realista, pois acreditava que somente os países diretamente interessados teriam disposição para intervir com a rapidez necessária. Essa conclusão Churchill teria extraído do episódio já mencionado da invasão da Manchúria pelo Japão em 1931. A incapacidade da Liga das Nações de dar uma resposta à altura explicava-se largamente em função da relutância da Grã-Bretanha e da França de envolver-se naquele front asiático longínquo.[21]

No frigir dos ovos, porém, o regionalismo não foi um fator determinante na definição de quais países deveriam ter postos permanentes no Conselho de Segurança. Com o consentimento dos Três Grandes, a China e a França, cada um a seu tempo, foram convidados a se incorporarem ao grupo por motivações políticas globais, apenas de modo muito tênue relacionadas a considerações estritamente regionais. Quando a Carta da ONU foi assinada em 1945, os Conselhos regionais imaginados por Churchill já haviam sido descartados muito antes. Grande parte do esquema com base regional vislumbrado por Roosevelt foi substituído por

21 KENNEDY, Paul. *The parliament of man*: the past, present and future of the United Nations. Nova York: Vintage Books, 2007, p. 19.

uma abordagem globalista e centralizada. Houve algumas concessões na Carta aos acordos e entendimentos regionais, tratados no Capítulo VIII. A demanda dos países latino-americanos pelo reconhecimento do sistema interamericano (cf. infra) também desempenhou um papel importante na referência ao direito de legítima defesa coletiva em cada de agressão (Artigo 51). Não obstante, em termos gerais, o Conselho de Segurança foi investido de autoridade superior em matéria de imposição de paz. Um bom exemplo é o Artigo 53, onde se estabelece que, salvo em situações específicas mencionadas na própria Carta, nenhuma ação coercitiva seria levada a efeito por entidades regionais sem a autorização do Conselho.

A segurança no pós-guerra foi um dos principais assuntos discutidos na Conferência de Dumbarton Oaks, em 1944, cujas negociações foram divididas em duas partes: uma primeira rodada entre EUA, Grã-Bretanha e URSS; e, na sequência, uma segunda envolvendo os dois primeiros e a China.[22] O projeto de Carta elaborado pelo Departamento de Estado serviu de texto-base para a negociação. O nome Nações Unidas havia sido cunhado e proposto por Roosevelt e foi mantido. Ao contrário de Wilson, que atribuía à condenação moral da opinião pública peso capaz de dissuadir eventuais transgressores e educá-los na boa convivência internacional, Roosevelt estava convencido de que a paz só

22 O principal estudo sobre a Conferência é HILDERBRAND, Robert C. *Dumbarton Oaks:* the origins of the United Nations and the search for postwar security. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1990.

poderia ser mantida pela força, preferencialmente um poder militar avassalador, mobilizado rapidamente.

Os negociadores em Dumbarton Oaks não trataram de questões jurídicas relativas ao Estatuto da futura Corte Internacional de Justiça (CIJ), deixada a cargo de uma comissão de juristas que se reuniu em momento posterior. Houve, porém, consenso entre as quatro potências de que o Conselho de Segurança não poderia ser obrigado a executar as sentenças proferidas pela Corte. Caberia ao Conselho a palavra final sobre qualquer medida a ser tomada para dar cumprimento a uma decisão dos juízes da Haia.

O resultado concreto da Conferência foi a aprovação de uma minuta de Carta, sob o título de "Propostas para o Estabelecimento de uma Organização Internacional Geral". Ali se encontravam definidos os seus princípios, estrutura e funcionamento de seus órgãos principais, incluindo um Secretariado.[23] O plano a que se chegou poderia ser visto como uma versão fortalecida da Liga das Nações, controlada pelos Quatro Policiais. O Quinto Policial seria a França. Andrei Gromyko, representante soviético, calculou em suas memórias que a minuta de Dumbarton Oaks teria correspondido a 90% do texto definitivo da Carta da ONU.[24]

A hipótese pouco plausível de um "governo mundial", ou qualquer estrutura semelhante, foi de antemão dada por

23 Os comentários feitos à época pelo Brasil sobre o projeto de Dumbarton Oaks estão sintetizados em documento de 26 fev. 1945, apresentado à Conferência de Chapultepec, in: GARCIA, Eugênio V. (org.). *Diplomacia brasileira e política externa:* documentos históricos, 1493-2008. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2008, p. 454-459.

24 PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo:* a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: FUNAG, 2010, p. 22.

impraticável. A Casa Branca já havia divulgado antes uma declaração de Roosevelt para mostrar que não se cogitava de estabelecer uma organização acima da autoridade dos Estados:

> Nós não estamos pensando em um superestado com suas próprias forças policiais e outros apetrechos de poder coercitivo. Nós estamos buscando um acordo efetivo e arranjos por meio dos quais as nações manteriam, de acordo com suas capacidades, forças adequadas para suprir as necessidades de prevenir a guerra e tornar impossível a preparação deliberada para a guerra, e ter tais forças disponíveis para ação conjunta quando necessário.[25]

Em fevereiro de 1945, a Conferência de Yalta, na Crimeia, definiu entre os Três Grandes a forma de votação no Conselho de Segurança. Roosevelt estimava que o desejo comum de todos os países era conseguir eliminar a guerra por um período de, pelo menos, 50 anos. Os três líderes coincidiram em que a unanimidade dos membros permanentes era necessária para uma paz duradoura.[26] A fórmula de Yalta estabelecia em essência que cada membro do Conselho teria um voto; as decisões em questões processuais seriam tomadas pelo voto da maioria; e as decisões em assuntos substantivos seriam tomadas pelo voto afirmativo de sete membros (a Carta diz hoje nove membros), inclusive de

25 NOTTER, Harley A. *Postwar foreign policy preparation, 1939-1945.* Washington: Department of State, 1949, p. 269.

26 CARCER, Gonzalo Aguirre de (org.). *Los documentos de Yalta.* Madri: Instituto de Estudios Políticos, 1956, p. 40-45.

todos os membros permanentes (aí embutido, portanto, o poder de veto). Ficou igualmente definido que, nas decisões sobre resolução pacífica de controvérsias, o membro do Conselho que fosse parte na controvérsia não poderia votar. Saía preservado desse modo o veto sobre questões que envolvessem ações em casos de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão (o futuro Capítulo VII da Carta), desde sanções que não implicassem o uso da força (sanções econômicas, interrupção de contatos por meios ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos e outros, ou o rompimento de relações diplomáticas) até medidas coercitivas com forças militares, terrestres, navais ou aéreas.[27]

Cumpre destacar, a propósito, algumas das contribuições regionais ao debate. A Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, na Cidade do México, por exemplo, aprovou a Ata de Chapultepec, cujas recomendações foram apresentadas para ajudar na elaboração do estatuto definitivo da ONU: aspiração à universalidade como ideal a que deveria tender a Organização no futuro; ampliar e precisar a enumeração dos princípios e fins da Organização; fortalecimento das atribuições da Assembleia Geral para tornar a sua ação efetiva como órgão plenamente representativo; estender a jurisdição e competência da Corte Internacional de Justiça; criar um organismo internacional encarregado de promover a cooperação intelectual e moral entre os povos (que seria depois a UNESCO); resolver as questões de caráter interamericano preferencialmente de

27 CLEMENS, Diane Shaver. *Yalta*. Nova York: Oxford University Press, 1970, p. 240-243.

acordo com os métodos e processos interamericanos, em harmonia com a organização mundial; e, finalmente, dar adequada representação à América Latina no Conselho de Segurança.

Durante a Conferência de São Francisco, sobressaiu a clivagem política entre os P-5 e "o resto". Embora chamados pelos cronistas da época de "45 Pequenos", esse grupo evidentemente não era homogêneo. Algumas potências médias se articularam para obter maior peso em certos temas, sob a liderança de Austrália, Brasil e Canadá, entre outros. A Bélgica e os Países Baixos tiveram papel de realce como potências coloniais situadas no coração da Europa, fulcro de muitas questões estratégicas. Mas a atuação das potências médias não alterou a composição do núcleo duro do Conselho de Segurança, que permaneceu fechado em cinco membros permanentes.

De modo semelhante ao ocorrido em 1919, as potências menores buscaram aumentar seu nível de representação. Em 1945, o número de postos temporários foi limitou a seis e, para acomodar as diferentes demandas, foram inseridos na Carta (Artigo 23) dois critérios para a eleição dos membros não permanentes pela Assembleia Geral: contribuição dos Estados-membros à manutenção da paz e da segurança internacionais e aos outros propósitos da Organização; e distribuição geográfica equitativa. Na visão dos delegados, entre os outros propósitos da Organização estaria, especialmente, a contribuição financeira ao orçamento da ONU. Na prática, o preenchimento dos assentos não permanentes começou a ser feito com base

nos grupos regionais existentes na Organização. Antes da primeira eleição em 1946, um acordo de cavalheiros foi alcançado em Londres pelos P-5 para se chegar a uma distribuição informal que perdurou por muitos anos: dois assentos para a América Latina, um para a Europa Ocidental, um para a Europa Oriental, um para o Oriente Médio e um para a Comunidade Britânica. Apesar disso, esse critério regional serviria apenas para fins de eleição. Os anais das negociações em São Francisco já registravam o entendimento de que os integrantes do Conselho deveriam ser considerados membros "por toda a organização" e não representantes de suas próprias regiões ou agrupamentos.[28]

Embora mais estruturado e assertivo que o da Liga das Nações, o sistema de segurança estabelecido pela ONU foi mantido de forma deliberada em nível baixo e sob controle de seus principais fundadores, detentores do veto, por temor de se criar uma organização genuinamente forte, independente, dotada de capacidade militar própria para intervir decisivamente nos conflitos. Em especial, decisões sobre o uso da força eram entendidas como *chasse gardée* das grandes potências. O resultado no seu conjunto foi um institucionalismo mínimo, que preservou a soberania dos Estados e não alterou a essência do sistema político interestatal. Criou-se um marco constitucional delimitado, ainda que sujeito a críticas e reparos, com regras e procedimentos para regular determinados aspectos das relações entre Estados e impor algum grau de respeito às

28 BAILEY, Sydney D. & DAWS, Sam. *The procedure of the UN Security Council.* Oxford: Clarendon Press, 1998, p. 142-144.

normas internacionais. Em um ponto específico, contudo, entre vários outros, a ONU repetiu a Liga das Nações, ao dispor que os membros permanentes do Conselho de Segurança não seriam eleitos, mas sim nomeados em função da distribuição de poder que existia ao final da guerra.

IV

Normas: a estrutura da Carta

O arcabouço normativo e institucional para o funcionamento da ONU está delimitado no seu essencial pela Carta de São Francisco, embora, como será visto, a prática seja muito mais fluida e complexa.[29] O Capítulo V trata especificamente do Conselho de Segurança, sua composição, funções, atribuições, forma de votação e questões processuais. O primeiro elemento estranho que salta aos olhos no Artigo 23 é a relação nominal dos cinco membros permanentes: República da China, França, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e Estados Unidos da América (segundo a ordem alfabética em inglês). Por falta de revisão, a Carta ainda menciona a República da China (nome oficial de Taiwan) no lugar da República Popular da China, que passou a fazer parte do Conselho desde 1971, e se refere à URSS em vez da Federação da Rússia, que passou a ocupar o

29 Sobre a Carta das Nações Unidas e seus artigos, cf. SIMMA, Bruno (ed.). *The Charter of the United Nations:* a commentary. Oxford: Oxford University Press, 2002, 2v.; BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Centro de Direito Internacional-CEDIN, 2008; COT, Jean-Pierre & PELLET, Alain. *La Charte des Nations Unies*: commentaire article par article. Paris: Economica, 1985; TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. *A Carta das Nações Unidas*: uma leitura constitucional. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2012; entre outros.

assento soviético após a dissolução da União em 1991. Aliás, existem outros anacronismos na Carta, como a referência datada a "Estados inimigos".

Quanto aos dez membros não permanentes, define-se que serão eleitos pela Assembleia Geral para um período de dois anos, sem direito a reeleição imediata, tomando como critério especialmente a sua contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização, como já dito, além de também levar-se em conta a distribuição geográfica equitativa. Cinco assentos eletivos se renovam a cada ano. Essa disposição procurava evitar que houvesse uma mudança muito brusca no órgão caso os dez membros temporários fossem todos substituídos ao mesmo tempo.

O Artigo 24 é importante, pois, com vistas a assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, os Estados-membros conferem ao Conselho de Segurança a "responsabilidade primária" na manutenção da paz e da segurança internacionais. Além disso, concordam em que no cumprimento desses deveres o Conselho aja "em nome deles", o que equivale a dizer que conferem um mandato ao órgão para tomar decisões que podem em tese criar obrigações a todos os Estados-membros. O Artigo 25 reforça essa interpretação ao indicar que os Estados-membros concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho. Muitos juristas avaliam que essa cláusula torna necessariamente vinculante as decisões do órgão, como, por

exemplo, na aplicação de sanções. As opiniões divergem, no entanto, entre os próprios internacionalistas.

Essas concessões não significam que o Conselho de Segurança deva ou possa agir livremente, como se dispusesse de carta branca por parte dos não membros. As atribuições específicas do Conselho estão explicitamente delimitadas em diversos Capítulos na própria Carta, cujos propósitos e princípios devem ser respeitados. Dito de outro modo, o Conselho não deve considerar-se "acima da lei" e tampouco seria salutar para sua legitimidade e credibilidade se atuasse à revelia ou contra o direito internacional. Uma afronta às normas de *jus cogens* (lei imperativa) do direito internacional público colocaria o Conselho em uma posição virtualmente indefensável à luz dos Estados-membros como um todo e da opinião pública.[30]

Claro está que a diplomacia está habituada a frequentar o reino das ambiguidades, especialmente no que se refere aos foros multilaterais. Entre declarações de princípios, generalidades, objetivos nobres, recomendações e linguagem de ocasião, a Carta da ONU pode ser vaga o bastante para que cada Estado-membro encontre em seu texto a base para alguns de seus argumentos. Como assinalou Gelson Fonseca:

> A Carta não resolve a tensão entre a regra geral e o interesse individual, oferecendo, assim, espaço para que as variações da conjuntura política se reflitam no desempenho da Organização. A regra

30 Para uma discussão sobre legitimidade cf. HURD, Ian. *After anarchy:* legitimacy and power in the United Nations Security Council. Princeton: Princeton University Press, 2007.

> é moldura para a política, mas nem sempre suficiente para domesticá-la. Essa é uma das razões para que encontremos, na história da ONU, uma combinação de êxitos e fracassos, promessas de cooperação frutífera e tarefas inconclusas, avanços e impasses.[31]

Pelo Artigo 27, negociado à exaustão em Dumbarton Oaks e acordado pelos Três Grandes em Yalta, estabelece-se que, em questões processuais, basta o voto afirmativo de nove membros para que as decisões do Conselho de Segurança sejam tomadas. Não existe o veto, portanto, se o tema é meramente de procedimento. Por outro lado, "em todos os outros assuntos", as decisões do Conselho serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos "de todos os membros permanentes". Embora não use a palavra veto, a Carta é taxativa quanto à necessidade de concordância dos P-5. Com o tempo, prevaleceu o entendimento de que, nos temas substantivos, a abstenção (ou a ausência) de um membro permanente não impediria a adoção de uma resolução do Conselho. Ainda segundo o mesmo Artigo, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, o membro que for parte em uma controvérsia não deverá exercer o direito de voto.

Como o veto é um tema fundamental na prática do Conselho de Segurança, é importante ter presente a circunstância de sua aceitação, a contragosto, pelos membros fundadores que firmaram a Carta. As conversações

31 FONSECA, Gelson. *O interesse e a regra*, op. cit., p. 41.

prévias em Dumbarton Oaks se orientaram no sentido de fortalecer os poderes a serem conferidos ao Conselho. Para usufruírem de uma posição de poder controlar e/ou ficarem imunes ao órgão, os Quatro Policiais (e mais tarde a França) concordaram em que o veto era condição *sine qua non* para o projeto da ONU. A fórmula de Yalta definiu em termos gerais o seu alcance. As potências patrocinadoras chegaram a São Francisco com o firme propósito de não abdicar do veto, ponto para elas inegociável. Evidentemente, os países refratários à ideia de sacramentar um mandato discricionário aos P-5 buscaram reagir, propondo emendas e questionando a real extensão do privilégio.[32] Em resposta, os delegados dos P-5 reuniram argumentos e, como *ultima ratio*, fizeram um chamado à compreensão do que estava em jogo:

> Em vista das responsabilidades primárias dos membros permanentes, não se pode esperar que eles, na condição atual do mundo, assumam a obrigação de agir em assunto tão sério quanto a manutenção da paz e da segurança internacionais em consequência de uma decisão com a qual não tivessem concordado.[33]

Nos termos então colocados, sem a aprovação do veto a ONU não poderia vir à luz e morreria no nascedouro. Cada país seria deixado à sua própria sorte para se defender de

32 Questionário submetido pelos Estados membros do Subcomitê III/1/B aos quatro governos patrocinadores da Conferência de São Francisco: EUA, Reino Unido, URSS e China. *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945.* Nova York: United Nations Information Organization, 1945, vol. XI, p. 699-709.

33 SCHLESINGER, Stephen C. *Act of creation:* the founding of the United Nations. Cambridge: Westview Press, 2003, p. 201.

futuras agressões. Assumia-se que a paz (isto é, a proteção contra o Eixo ou qualquer novo agressor de peso) era um ganho desejado por todos. A "responsabilidade especial" das grandes potências era apresentada não como benesse, mas como um fardo que não havia sido buscado. Afinal de contas, seguia o argumento, foram essas as potências que reuniram a força necessária para vencer a guerra, com enormes sacrifícios de vidas humanas e inumeráveis perdas materiais. A elas caberia continuar provendo segurança aos Estados "amantes da paz". Com o veto, essa mesma responsabilidade era projetada para o pós-guerra. A Carta consagrou a prerrogativa aos P-5 com o beneplácito do resto dos Estados-membros, persuadidos e pressionados pela circunstância *sui generis* da Segunda Guerra Mundial.

O Capítulo VI se refere à solução pacífica de controvérsias e atribui ao Conselho de Segurança um papel-chave no esforço a ser feito pela comunidade internacional para encontrar saídas negociadas aos conflitos. De acordo com o Artigo 33, as partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha. O Conselho pode investigar qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar atritos entre os Estados ou dar origem a uma controvérsia, a fim de determinar se a continuação de tal controvérsia ou situação pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais

(Artigo 34). Nesse caso, a capacidade de levar o tema ao debate não recai somente ao Conselho, já que qualquer Estado-membro pode solicitar a atenção tanto do Conselho quanto da Assembleia Geral para tais situações. Mesmo um Estado não membro da ONU poderia fazê-lo, desde que fosse parte na controvérsia e aceitasse previamente as obrigações de solução pacífica previstas na Carta (Artigo 35). O Conselho pode recomendar procedimentos ou métodos de solução apropriados, caso a caso, ficando entendido que as controvérsias de caráter jurídico deveriam, como regra geral, ser submetidas pelas partes à Corte Internacional de Justiça. São dadas ao Conselho faculdades adicionais sempre que possam contribuir à solução pacífica da controvérsia (Artigos 36 a 38).

Em caso de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, os dispositivos do Capítulo VII podem ser acionados. Cabe ao Conselho de Segurança determinar quando tais situações constituem uma ameaça à paz e à segurança internacionais. A fim de evitar que a situação se agrave, o Conselho pode fazer recomendações ou convidar as partes interessadas a que aceitem as medidas provisórias que lhe pareçam necessárias ou aconselháveis (Artigos 39 e 40). A Carta prevê procedimentos graduais conforme a gravidade do caso. O Conselho pode decidir sobre medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, busquem assegurar o cumprimento das decisões do órgão. Para tanto, possui a faculdade de instar os Estados-membros da ONU a aplicar medidas que podem incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios

de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie, além do rompimento das relações diplomáticas (Artigo 41).[34]

Assim, quando o Conselho de Segurança decide adotar sanções contra um país estas podem atingir diversos graus de severidade. A prática evoluiu muito nessa área na última década. Pode ser incorporada, como anexo à resolução, uma lista de indivíduos, organizações e entidades sujeitas a monitoramento, restrições de viagem e congelamento de bens e ativos. Estados-membros podem ser instados a proibir suprimento, venda, transferência de itens, materiais, equipamentos, bens e tecnologia de acordo com o objetivo da resolução. Pode-se determinar um embargo de armas e/ou vigilância às exportações ou importações de tanques, veículos de combate armado, sistemas de artilharia de grosso calibre, aviões e helicópteros de combate, navios de guerra e mísseis, além de controle sobre transações financeiras internacionais e restrições a novos financiamentos, empréstimos ou doações ao país objeto das sanções. Algumas vezes, como nas resoluções que versam sobre não proliferação nuclear, prevê-se que Estados-membros possam executar inspeções marítimas de navios suspeitos de transportar cargas em violação às decisões do Conselho. Tem sido comum que a adoção das sanções seja acompanhada por um comitê de especialistas, que reporta ao Conselho como órgão subsidiário.

Nem sempre o Conselho atuou dessa maneira. Foram raros os casos de recurso a sanções durante a Guerra Fria

34 UZIEL, Eduardo. O Capítulo VII da Carta das Nações Unidas e as decisões do Conselho de Segurança. *Política Externa*. São Paulo: vol. 21, nº 4, abr./maio/jun. 2013, p. 107-123.

e os principais tiveram lugar na África para lidar contra o governo branco da Rodésia do Sul (atual Zimbábue) e o racismo do regime de *apartheid* da África do Sul. Na década de 1990, depois que as sanções econômicas aplicadas ao Iraque se provaram ineficazes para mudar o comportamento de Saddam Hussein e prejudicaram diretamente a população iraquiana, passou-se a ver com outros olhos a decisão de impor sanções generalizadas, sem foco. Deu-se lugar a uma discussão sobre a conveniência de sanções "dirigidas" ou "inteligentes", limitadas em seu escopo para idealmente não causar dano humanitário à sociedade e direcionadas para que tivessem mais efeito sobre as autoridades do governo cuja postura se pretendia influenciar ou alterar.[35] Há ainda o risco, derivado de interesses políticos, de que sanções sejam impostas açodadamente sem que a acusação contra um país tenha de fato fundamento crível ou sem uma comprovação de sua necessidade inelutável, antes de esgotadas todas as possibilidades diplomáticas.

A real eficácia dos regimes de sanções não é ponto pacífico. Um exemplo mais recente a considerar seria a questão nuclear iraniana. O tema migrou da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e foi incluído na agenda do Conselho de Segurança em 2006. As negociações com o Irã ficaram concentradas sob a iniciativa dos membros permanentes e da Alemanha (P5+1), que exigiam o esclarecimento de todas as questões pendentes e a suspensão de enriquecimento e

35 BAUMBACH, Marcelo. *Os regimes de sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas*: evolução recente e apreciação crítica. Brasília: Instituto Rio Branco, Curso de Altos Estudos, 2006, p. 88.

reprocessamento de urânio. Relatórios subsequentes da AIEA indicaram que a falta de cooperação iraniana para elucidar as dúvidas existentes impediam a Agência de pronunciar-se de forma conclusiva sobre a existência de atividades nucleares não declaradas no Irã. Paralelamente às tratativas, o Conselho de Segurança adotou sanções por meio de quatro resoluções, a última delas em junho de 2010, apesar da alegação do Irã de seu direito de desenvolver um programa nuclear para fins pacíficos conforme estipulado pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear, incluindo o enriquecimento de urânio em grau compatível com tais fins. Recorde-se que a Declaração de Teerã, de maio de 2010, assinada por Brasil, Turquia e Irã, procurou remover os obstáculos que haviam impedido um acordo no ano anterior sobre o fornecimento de combustível para o Reator de Pesquisas de Teerã. O acordo tinha o objetivo de iniciar processo de construção de confiança e abrir caminho para a retomada das negociações, que ainda prosseguem, no momento em que este livro foi escrito, sem haver obtido a cooperação desejada entre o Irã e a AIEA.

Se o Conselho de Segurança considerar que nem as sanções nem as medidas específicas previstas no Artigo 41 da Carta são suficientes ou adequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Estados-membros da

Organização (Artigo 42). Cumpridos esses passos requeridos pela Carta, o Conselho pode autorizar o uso da força ou, como se diz comumente na linguagem das resoluções, utilizar de "todos os meios necessários" para impor as suas decisões.

Em 1945, imaginou-se que os Estados-membros aportariam forças militares para tanto, ademais de assistência e outras facilidades, inclusive direitos de passagem, mediante "acordos especiais" a serem negociados previamente com o Conselho. Seriam determinados por esses acordos o número e tipo das forças, seu grau de preparação e sua localização geral, bem como outros detalhes sobre a natureza da contribuição que cada Estado-membro iria proporcionar à Organização, por seu livre consentimento (Artigo 43). Se um Estado não membro do Conselho fornecesse contingentes teria o direito assegurado de participar das decisões do órgão que implicassem a utilização dessas forças (Artigo 44). Decidiu-se, ainda, criar uma Comissão de Estado-Maior destinada a orientar e assistir o Conselho do ponto de vista do planejamento, comando e operacionalização militar no emprego dos efetivos. Essa Comissão de Estado-Maior seria basicamente composta pelos Chefes de Estado-Maior dos membros permanentes, com a responsabilidade de dar a direção estratégica de todas as forças armadas postas à disposição do Conselho. Dado o caráter de urgência que as medidas militares poderiam assumir, previu-se o uso do poder aéreo para a execução combinada de uma ação coercitiva internacional. Caberia aos Estados-membros,

novamente, prover o Conselho dos meios aéreos disponíveis (Artigos 45 a 50).

Aqui residia um dilema, na verdade quase insolúvel, entre a necessidade de aportar meios militares à ONU, nos termos da Carta, e as demandas por uma redução ou controle dos armamentos. Como promover o desarmamento se os mesmos Estados deveriam estar prontos a contribuir militarmente para manter a paz? Em tese pelo menos, se todos os Estados fossem completamente desarmados nenhum poderia atender às obrigações da Carta. O problema já se havia colocado antes, no Pacto da Liga das Nações, cujo Artigo 8º reconhecia que a manutenção da paz exigia a redução de armamentos nacionais "ao mínimo compatível com a segurança nacional e com a execução das obrigações internacionais impostas por uma ação comum". O mais longe que os negociadores em São Francisco conseguiram avançar nesse ponto foi inserir um artigo no qual se dizia que, a fim de promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais, "desviando para armamentos o menos possível dos recursos humanos e econômicos do mundo", o Conselho de Segurança teria o encargo de formular, com a assistência da Comissão de Estado-Maior, planos para um sistema de "regulamentação dos armamentos" (Artigo 26).

Outro aspecto importante se refere ao princípio da autodefesa. Pelo Artigo 51 ficou estabelecido que nada na Carta prejudicaria o direito inerente de legítima defesa "individual ou coletiva" no caso de um ataque armado contra um Estado-membro das Nações Unidas. As medidas

tomadas em sua defesa pelo Estado agredido deveriam ser comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança, que continuaria mesmo assim a gozar da prerrogativa de exercer sua autoridade, em qualquer tempo, naquilo que entendesse dever ser a sua responsabilidade em termos de paz e segurança.

A forma como o Conselho de Segurança conduz seus trabalhos mereceu alguns esclarecimentos na Carta (Artigos 28 a 32). O Conselho está organizado de modo que possa funcionar continuamente, habilitado a manter reuniões periódicas em sua sede na Organização ou fora dela, caso os membros assim julguem oportuno. Foi admitida a faculdade do Conselho de estabelecer órgãos subsidiários e de adotar seu próprio regulamento interno. Um Estado-membro das Nações Unidas, que não for membro do Conselho de Segurança, pode participar, sem direito a voto, na discussão de qualquer questão submetida ao Conselho, sempre que este considere que tal país seja parte na controvérsia ou tenha seus interesses diretamente afetados. O direito de participar nas discussões, sem voto, é estendido um Estado que não for membro das Nações Unidas, nas condições que determine o Conselho.

Críticas frequentes ao Conselho de Segurança se referem à sua intrusão (*encroachment*) em áreas que não seriam de sua alçada ou cuja condução colide ou compete com outros órgãos (Assembleia Geral, ECOSOC, etc.). Pode haver nesse processo uma "securitização" da agenda, isto é, um esforço dirigido por conferir uma preocupação de segurança a um tema ou situação que normalmente teria enfoque

distinto, seja ele econômico, social, ambiental, energético ou qualquer outro. Como parece evidente, securitizar um tema pode não ser a melhor resposta, do mesmo modo que militarizar um conflito não deveria ser a primeira opção. Outra queixa similar se liga às tentativas do Conselho de atuar como legislador, principalmente quando suas decisões sobre dado assunto têm uma abrangência que extrapola o particular e nutrem a pretensão de se converter em norma geral. O risco presumido pode ser maior quando se trata de uma questão temática, não circunscrita a uma área geográfica, como foi o caso de algumas resoluções sobre contraterrorismo e não proliferação nuclear.

Na fase de criação e montagem da estrutura onusiana, as grandes potências atuaram no sentido de preservar a autonomia do Conselho de Segurança. Na Comissão Preparatória das Nações Unidas, que se reuniu em Londres no segundo semestre de 1945, os P-5 não estavam interessados em estabelecer regras que enrijecessem sobremaneira o órgão. A delegação norte-americana deixou claro que desejava apenas o "mínimo indispensável" ao seu funcionamento. O objetivo não declarado era resguardar a maior flexibilidade possível para que o Conselho tivesse ampla latitude ao tomar qualquer decisão, sem escolhos procedimentais que atravancassem sua capacidade de julgar e agir politicamente, caso a caso. O Artigo 34 da Carta confere poderes ao Conselho para investigar "qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar atritos entre as nações ou dar origem a uma controvérsia", a fim de determinar se pode haver ou não ameaça à manutenção da paz e da

segurança internacionais. Da mesma forma, na aplicação dos dispositivos do Capítulo VII, o Artigo 39 estabeleceu que compete ao Conselho determinar a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão. Nesse mesmo diapasão, ao interpretar o Artigo 30, segundo o qual o Conselho de Segurança deveria adotar "seu próprio regulamento interno", os P-5 em geral sustentam que o órgão seria *the master of its own procedure*. Suas regras de procedimento, adotadas em 1946, continuam até hoje "provisórias", como a demonstrar que podem ser revistas ou suspensas a qualquer momento.

Além das prerrogativas de impor sanções mandatórias e autorizar o uso da força, o Conselho de Segurança tem outras faculdades específicas no que toca à admissão de novos membros na Organização, à escolha do Secretário-Geral, à designação dos juízes da Corte Internacional de Justiça, e ao estabelecimento de tribunais penais internacionais para julgar crimes de guerra, como em Ruanda e na ex-Iugoslávia, para citar apenas as principais.

Embora a Organização se aproxime hoje da universalidade em sua composição, a admissão de novos Estados-membros foi historicamente um tema que provocou acesos debates na ONU, cabendo ao Conselho papel primordial no processo decisório. Israel, por exemplo, teve sua primeira solicitação de ingresso rejeitada em 1948, por não obter a maioria necessária dos votos. A primeira guerra árabe-israelense naquele ano colocava em dúvida a própria existência de um Estado judeu na Palestina, sem fronteiras definidas e com forte oposição dos países árabes. Após o cessar-fogo,

Israel assinou acordos separados de armistício com Egito, Transjordânia, Líbano e Síria, ainda sob o impacto das vitórias militares israelenses. Na segunda tentativa, em 1949, Israel obteve a recomendação do Conselho e se tornou Estado-membro por resolução da Assembleia Geral que recebeu 37 votos a favor, 12 contra e 9 abstenções. A mesma sorte não teria a Palestina.

Em uma das controvérsias recentes na acidentada trajetória do conflito palestino-israelense, o Presidente Mahmoud Abbas enviou carta ao Secretário-Geral das Nações Unidas, em 2011, para solicitar formalmente o ingresso da Palestina como Estado-membro. Consoante as Regras de Procedimento Provisórias, o Secretário-Geral comunicou o pedido ao Conselho de Segurança, que por sua vez o encaminhou a um comitê para análise (regra 59). O procedimento foi seguido, apesar da firme resistência de pelo menos um membro do Conselho. Para que possa recomendar qualquer adesão, o Conselho deve decidir, de acordo com seu julgamento, se o requerente é um Estado "amante da paz" e se está capacitado e disposto a cumprir as obrigações constantes na Carta (regra 60). O comitê se reuniu algumas vezes e posteriormente o Conselho tratou do assunto, mas nenhuma decisão foi tomada. Como é frequente na ONU, a opção pelo adiamento não soluciona nem tira o problema da pauta, apenas posterga o seu encaminhamento. Ainda hoje, o conflito no Oriente Médio é uma das principais questões não resolvidas na agenda do Conselho.

V

Funcionamento: métodos de trabalho

Os membros do Conselho de Segurança costumam dedicar tempo considerável às questões processuais e não raro se recorre ao Secretariado para solicitar esclarecimentos ou dirimir dúvidas pontuais. A aplicação das Regras de Procedimento Provisórias pode ser consensual, quase rotineira, ou em outros casos pode ser também objeto de longas discussões entre Representantes Permanentes ou delegados. Diz-se que o Presidente do Conselho de Segurança "deve convocar" uma reunião do Conselho a pedido de qualquer membro do órgão (regra 2). Mas, se pelo menos um membro importante discorda da oportunidade de tal reunião, não seria surpreendente uma negociação prévia de bastidores que se arraste por horas, dias ou até semanas.

As reuniões do Conselho ocorrem normalmente na sede das Nações Unidas em Nova York (regra 5), mas não há objeção formal para que se realizem em outro lugar (existem precedentes a respeito). A agenda de cada reunião terá sido extensivamente analisada e considerada pelos membros para evitar surpresas indesejáveis (o que obviamente não impede que lances inesperados aconteçam de tempos em

tempos). Esse é um dos motivos pelos quais o primeiro item da agenda provisória de qualquer reunião deve ser a adoção da agenda (regra 9). O que constitui na maioria das vezes um evento banal, pode ser igualmente o ápice de um esforço negociador não desprezível que passou despercebido por grande parte da imprensa e da opinião pública.

A Presidência do Conselho de Segurança é realizada, de maneira rotativa a cada mês, na ordem alfabética em inglês dos nomes dos membros (regra 18). Além de conduzir as reuniões e representar o Conselho como um órgão das Nações Unidas, ao Presidente de turno cabem diversas responsabilidades, que incluem a organização do programa de trabalho mensal, em consulta com os demais membros. Além dos Representantes Permanentes, em nível de Embaixador, as delegações possuem equipes de diplomatas dedicados aos temas do Conselho e um coordenador político para negociar com suas contrapartes e organizar o trabalho interno das delegações. Cada detalhe protocolar tem seu significado. O Presidente deve convidar os representantes na ordem na qual desejem falar (regra 27), mas a lista de oradores pode ser ela mesma um tema de discussão por ferir suscetibilidades ou assentar privilégios. Se um representante suscita uma questão de ordem, o Presidente deve comunicá-la de imediato e, se for contestada, submetê-la ao Conselho para uma decisão (regra 30).

As decisões a que pode chegar o Conselho de Segurança podem ter diversos formatos. Os três tipos principais seriam: uma resolução, que conforme seu peso específico pode consumir meses de negociações prévias; uma declaração

presidencial, que costuma ser adotada por consenso em consultas informais e é lida em sessão pública pelo Presidente do órgão; e uma declaração à imprensa, também alcançada por consenso e comunicada pelo Presidente aos jornalistas logo após sua aprovação pelos membros. Sobre esse ponto, quando o Presidente se dirige à imprensa sem um texto ele ou ela poderá fazer breves comentários sobre os assuntos discutidos ou, ainda, guiar-se por "elementos à imprensa", que terão sido analisados e aceitos antes pelos membros (existe pouco espaço para improvisação no cotidiano do Conselho). Esses "elementos" têm caráter informal e não circulam na forma escrita como acontece com a citada declaração à imprensa, que fica registrada como um documento oficial da ONU.

A sensibilidade política tende a aumentar quando a negociação gira em torno de um texto, uma vez que sua adoção pode ter implicações de longo alcance (reverter algo já aprovado é sempre muito mais difícil que resistir à sua votação). Na busca de consenso, projetos de resolução podem ser diluídos de tal maneira que seus parágrafos não causem "preocupação" a algum dos membros. Propostas de resoluções, emendas e moções substantivas devem ser colocadas diante dos representantes por escrito (regra 31). Quando o voto é iminente, o Secretariado providencia cópias "em azul" dos projetos de resolução em seu formato final. A iniciativa de colocar um texto sobre a mesa tem sua importância de *timing* e ordem de precedência. Se duas ou mais emendas a uma moção ou projeto de resolução forem propostas, o Presidente deve se pronunciar de acordo com

a ordem em que elas devem ser votadas. Normalmente, o Conselho deverá votar em primeiro lugar a emenda que mais modifica a proposta original e, em seguida, a alteração mais próxima até que todas tenham sido postas a votação (regra 36).

Nem sempre é consensual quem pode ou não participar das reuniões. Pelas Regras de Procedimento Provisórias, qualquer Estado-membro, que não seja um membro do Conselho de Segurança, pode ser convidado a participar, sem direito a voto, na discussão de qualquer questão quando o Conselho considere que os interesses desse Estado-membro possam ser especialmente afetados (regra 37). Da mesma forma, o Conselho pode convidar funcionários do Secretariado ou *outras pessoas*, que ele considerar competentes para o propósito, para fornecer-lhe informações ou para dar assistência na análise de assuntos de sua competência (regra 39). A dificuldade pode surgir, mais uma vez, a partir do momento em que qualquer um dos membros do órgão tenha restrições à solicitação apresentada. Um ente ou organização que não é Estado-membro, ou tem sua autoridade como Estado questionada, pode gerar um problema de reconhecimento internacional. A República Turca do Norte de Chipre, por exemplo, reconhecida *de facto* apenas pela Turquia, tem seu território considerado pelas Nações Unidas como parte da República de Chipre. Uma zona tampão, que divide a ilha e a capital Nicósia, encontra-se sob a supervisão da UNFICYP desde 1964.

Os idiomas oficiais e de trabalho do Conselho de Segurança são os mesmos da ONU: árabe, chinês, espanhol,

francês, inglês e russo (regra 41). O árabe foi incorporado à Organização a partir de 1973 por meio de uma resolução da Assembleia Geral, mas somente em 1982 passou a ser adotado também no Conselho. Nada obsta que outra língua seja utilizada (português, por exemplo), desde que providenciada a tradução correspondente. Na prática negociadora, o inglês é a primeira opção dos delegados e os textos a serem discutidos são circulados naquele idioma. Mas, uma vez formalmente adotados, todos os documentos e resoluções devem ser publicados nos idiomas do Conselho (regra 46).

A publicidade das reuniões deveria ser supostamente a norma aplicável. A propósito, está previsto que, a menos que se decida o contrário, o Conselho de Segurança "deve se reunir em público" (regra 48). Atualmente, porém, as sessões abertas podem ser menos numerosas e importantes que as consultas informais entre os membros, geralmente realizadas na Sala de Consultas, anexa à sala principal do Conselho com sua clássica mesa em forma de ferradura tendo ao fundo o mural do artista Per Krogh, pintor norueguês. As reuniões públicas são transcritas na íntegra e constam do registro oficial da ONU, ao contrário dessas consultas fechadas, quando haveria, em teoria, maior latitude para exprimir posições, a despeito da menor transparência. Haveria ainda um nível mais alto de confidencialidade nas negociações sobre temas da agenda, difícil de ser controlado, pois envolve contatos entre as delegações fora do ambiente da ONU. Membros do Conselho podem trocar impressões em locais de sua escolha, bilateralmente ou em conjunto com

outros países, grupos ou indivíduos. É comum que os edifícios e escritórios das Missões em Nova York sejam usados para esse fim, mas existem numerosos casos de decisões concertadas em residências, hotéis ou restaurantes.[36]

O fato de que uma reunião não seja oficial pode eventualmente dar mais flexibilidade ao processo. O Conselho tem realizado esporadicamente o chamado "diálogo interativo informal", que não consta do programa de trabalho mensal nem da agenda diária de reuniões que o Secretariado divulga sobre as atividades na sede da ONU. Participantes convidados podem incluir, neste caso, autoridades nacionais, organizações ou indivíduos em sua capacidade pessoal. Entre as reuniões informais destaca-se a *fórmula Arria*, que permite a um membro do Conselho convidar aos demais membros para se reunirem fora das salas do órgão, com o propósito de promover um contato não oficial com indivíduos, representantes da sociedade civil, agências das Nações Unidas ou outros atores relevantes.[37] A primeira vez que essa prática teve lugar foi em 1992, por iniciativa do então Presidente do Conselho, Diego Arria, Representante Permanente da Venezuela, para ouvir o relato de um padre bósnio durante a crise na ex-Iugoslávia. Por sua natureza informal, aquele encontro ocorreu na cafeteria dos delegados.

Diferentes coalizões operam no Conselho de acordo com o tema em questão. Grupos de Amigos podem incluir não

36 GHAREKHAN, Chinmaya R. *The horseshoe table:* an inside view of the UN Security Council. Nova Delhi: Pearson Longman, 2006, passim.

37 *Handbook on the working methods of the Security Council.* Nova York: Permanent Mission of Japan to the United Nations, December 2010, p. 50-56.

membros que participam de reuniões informais à margem das sessões oficiais. É incomum que os membros não permanentes (ou E-10, chamados assim por terem sido eleitos) formem um grupo coeso o suficiente para servir de contraponto ao P-5. Países pequenos ou de menor poder relativo podem ser mais suscetíveis ao jogo de influências, tanto em Nova York quanto nas capitais. Quando estava em seu auge, o grupo do Movimento dos Não Alinhados dentro do Conselho (conhecido como *NAM Caucus*) se articulava antes das deliberações, o que hoje ocorre de forma muito mais limitada. Ainda persiste excessiva concentração de poder nos P-5, com impacto sobre a dinâmica e a processualística do órgão. Estados Unidos, Grã-Bretanha e França, em particular, que formam o P-3, desfrutam de uma capacidade de iniciativa que se traduz de diversas maneiras, tais como a elaboração da maioria dos projetos de resolução como "país-líder", ou seja, aquele que primeiro propõe o texto e informalmente conduz as negociações (*pen-holder*). Instâncias prévias de decisão, quando alguns membros monopolizam a preparação e a negociação do texto a ser objeto de decisão, costumam ser usadas para obter consensos de modo incremental.

O dever de prestar contas está reconhecido na Carta, em seu Artigo 24, ao se prever que o Conselho de Segurança deverá submeter à Assembleia Geral relatórios anuais e, quando necessário, relatórios especiais para a consideração dos Estados-membros. Muitas delegações, contudo, expressam insatisfação com a utilidade desses relatórios, que geralmente são descritivos e pouco agregam em qualidade à

análise substantiva dos trabalhos desenvolvidos pelo órgão. Nesse ponto, a maioria dos Estados-membros coincide na avaliação de que o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do Conselho deve ter por objetivo último garantir o máximo de transparência e acesso aos não membros. É natural que haja demandas para que isso ocorra o mais rápido possível, embora a questão relativa aos métodos não exclua outros aspectos importantes da reforma do Conselho de Segurança, como a ampliação de sua composição, assunto a ser examinado mais adiante neste livro.

A discussão sobre os métodos de trabalho se concentra no aspecto operativo do dia a dia do órgão, mas está longe ser apolítica. Em 1993, foi criado um Grupo de Trabalho Informal sobre Documentação e Questões de Procedimento, talvez um dos órgãos subsidiários menos conhecidos, apesar de ter a busca de transparência como uma das razões de sua própria criação. Composto pelos quinze membros do Conselho de Segurança, esse GT informal faz recomendações e propostas sobre as matérias de sua competência, incluindo a implementação de medidas tais como: relatórios (*briefings*) periódicos a não membros; divulgação do programa de trabalho do Conselho; circulação e publicidade de documentos oficiais; consultas informais mais transparentes; produção de relatórios substantivos a título de prestação de contas; maior participação de todos os membros do Conselho na preparação de resoluções, declarações presidenciais e declarações à imprensa; interação entre o Conselho de Segurança, seus órgãos subsidiários e

outros órgãos da ONU, especialmente a Assembleia Geral; e questões práticas de documentação e procedimentos.[38]

A implementação dessas medidas tem sido seletiva e, para alguns, inconsistente. Existe uma distância entre levar a cabo uma atividade uma ou duas vezes e fazer com que esta se torne plenamente um procedimento-padrão no Conselho, sobrevivendo ao teste do tempo. Algumas modalidades já estão previstas na Carta, como os Artigos 31 e 32, que tratam dos mecanismos de consulta regular do Conselho de Segurança com não membros, especialmente aqueles com interesse especial no assunto substantivo em pauta ou países que contribuem com tropas e policiais às operações de manutenção da paz. No caso, a dificuldade seria implementar essas medidas de modo cada vez mais sistemático, abrangente e continuado.

Elemento importante a considerar é a distinção entre eficácia (*efficiency*) e efetividade (*effectiveness*). Um Conselho eficaz/eficiente seria capaz de deliberar com presteza, tomar decisões rápidas e aprovar as ações que dele se esperam. No entanto, de pouco vale a aprovação tempestiva de resoluções se as decisões do órgão não têm efetividade, isto é, não são implementadas ou não têm a adesão dos Estados-membros, que podem ressentir-se de falta de representatividade ou legitimidade naquelas decisões. Para corresponder à autoridade que lhe foi confiada pela Carta, um Conselho efetivo precisa obter resultados e ser ao mesmo tempo percebido pelos

38 Note by the President of the Security Council, S/2010/507, 26 July 2010. A Nota consolida conclusões recentes do Grupo de Trabalho Informal sobre Documentação e Questões de Procedimento.

Estados-membros como uma instância representativa das múltiplas visões existentes na Organização. O argumento de que um Conselho menor é mais eficiente se mostra falacioso. Qual é o número exato que indica quando o órgão passa a ser ineficaz em virtude de sua composição? Um Conselho de um membro só sem dúvida seria o mais eficiente, mas certamente o menos democrático. O ideal seria buscar um meio termo numérico que reflita o equilíbrio possível entre representatividade, eficácia e efetividade.

Há quem qualifique como uma aberração os direitos exclusivos dos P-5 e existe considerável pressão dos Estados-membros para a total eliminação do veto ou, pelo menos, uma revisão dos termos em que este pode ser usado. Uma ideia antiga, ainda no terreno das propostas, consiste em prever que os membros permanentes, ao votar contra algum projeto de resolução, deveriam poder declarar que seu voto negativo não implica exercício do veto. O grupo conhecido como Small Five (S-5), formado por Cingapura, Costa Rica, Liechtenstein, Jordânia e Suíça, que tem feito sugestões para melhorar os métodos de trabalho e o processo decisório no Conselho, chegou a circular no passado projeto de resolução da Assembleia Geral com a proposta de que os membros permanentes justificassem o exercício do direito de veto e se comprometessem a não utilizá-lo no caso de situações de genocídio, crimes contra a humanidade e sérias violações ao direito internacional humanitário. O projeto de resolução enfrentou fortes resistências e não foi à votação por falta de apoio.

A lista de demandas dos Estados-membros a seguir é um pouco longa (mas não exaustiva) e pode entrar em especificidades que talvez interessariam ao pesquisador especializado. Sustenta-se que os *briefings* de funcionários da ONU ao Conselho devem ser acessíveis a todos os Estados-membros, ainda que as consultas subsequentes sejam restritas. Questões discutidas em reuniões privadas devem ser informadas frequente, tempestiva e amplamente aos não membros. Projetos de resolução e de declarações presidenciais devem ser distribuídos aos não membros tão logo apresentados em consultas informais. Devem ser aperfeiçoados os relatórios formais e informais sobre o trabalho dos órgãos subsidiários e oferecidas oportunidades a não membros, caso seja do interesse destes, de dar aportes substantivos ao trabalho desses órgãos subsidiários. Se não membros participarem em reunião do Conselho, a Presidência deve assegurar aos diretamente interessados o direito de serem ouvidos, por meio de sua inclusão na lista de oradores em posição anterior à dos membros do órgão. Reuniões segundo a fórmula Arria devem ser realizadas mais frequentemente e de modo mais flexível para intercâmbios informais entre Estados-membros, organizações e indivíduos. O Conselho deve apresentar detalhada e tempestivamente aos não membros relatórios sobre suas missões, inclusive seus aspectos orçamentários. Um grupo de lições aprendidas deve ser criado com mandato para avaliar se as decisões do Conselho de Segurança foram implementadas, analisar obstáculos à implementação e razões para sua não implementação, sugerindo medidas

para melhorá-las. Procedimentos padronizados de garantia dos princípios da legalidade e do devido processo legal devem balizar o processo decisório. Quando a aplicação de sanções envolver listas de indivíduos ou entidades, os comitês de sanções devem estabelecer procedimentos claros e razoáveis para a inclusão e exclusão de nomes nas listas. Sobre operações de manutenção da paz, devem ser mantidas, em todas as etapas do processo decisório e sobre todos os seus aspectos, consultas regulares e oportunas com países contribuintes de pessoal civil e/ou militar ou de recursos financeiros significativos, bem como com outros países diretamente afetados pela operação que se esteja considerando.

Ainda dentro das demandas dos Estados-membros, reivindica-se que devem ser realizados regularmente *briefings* estratégicos conjuntos, tanto sobre missões de paz específicas quanto sobre aspectos comuns a mais de uma delas, com a participação do Secretariado, peritos policiais e militares, e países contribuintes de tropas. Ao fim de cada missão de paz, deve ser realizado profundo estudo sobre lições aprendidas. O Presidente do Conselho de Segurança deveria manter mais consultas regulares com o Presidente da Assembleia Geral, e este deveria assegurar a divulgação oportuna da realização e do teor de tais encontros aos Estados-membros. Finalmente, quanto à relação com organizações regionais, o Conselho de Segurança, de acordo com o Capítulo VIII da Carta, deve ampliar sua cooperação e tornar mais frequentes as consultas com os arranjos e agências regionais pertinentes em questões que afetem a manutenção da paz e da segurança internacionais, quando couber.

VI

Prática: durante e depois da Guerra Fria

Conforme já visto, a Carta da ONU estabeleceu um sistema multilateral de segurança que refletia o *status quo* de 1945. Seu pressuposto seria a ação concertada das potências vitoriosas para preservar a ordem mundial tal como existia. Com seu poder de veto, os P-5 teriam assegurada imunidade jurisdicional nos casos de aplicação coercitiva de sanções e poderiam controlar decisões do Conselho de Segurança que implicassem o uso da força. Para obter o veto, essas potências apelaram aos sacrifícios que vinham incorrendo para ganhar a guerra, com a promessa de que a unidade dos membros permanentes era essencial para preservar a paz vindoura.

Os mais pessimistas poderiam objetar, mas a Carta estabeleceu um novo patamar jurídico em relação à admissibilidade da guerra. Ainda que o autointeresse continue a existir na prática dos Estados, a ONU representa um mecanismo reconhecido que constrange o recurso ao unilateralismo sem limites. Poderá não impedi-lo em certas situações. Avança, entretanto, na medida em que aquilo que antes era aceito com alguma dose de resignação hoje já

não o é tão facilmente.[39] O mesmo se aplica à imposição de sanções. A legitimidade inerente ao sistema multilateral explica em parte por que os Estados mais poderosos buscam frequentemente o aval do Conselho de Segurança para determinadas iniciativas. A ausência de autorização do órgão não tem podido evitar o recurso a sanções unilaterais por alguns países. Quando isso ocorre, essas medidas punitivas ensejam condenação e sua eficácia diminui se não há aceitação ampla pelos Estados-membros acerca de sua legalidade à luz do direito internacional.

A negociação no âmbito das Nações Unidas exige tempo e paciência, uma vez que, se respeitada a regra, não se trata de impor a vontade ou o interesse de um Estado sobre outro. O problema consiste em reconhecer as limitações da Organização para corresponder às justas expectativas do cidadão comum. Os delegados que participam das reuniões não desconhecem tais entraves e muitas vezes a ONU se assemelha a uma nau dos insatisfeitos: nem todos conseguem tudo o que querem e o que é obtido fica comumente aquém do que muitos queriam. Meses de árdua negociação podem resultar em consensos frágeis ou simplesmente naufragar sem chegar a porto algum. Nas palavras de Gelson Fonseca: "Os poderosos reclamam da falta de agilidade da máquina burocrática ou do irrealismo de certas deliberações. Querem mais controle sobre a instituição. Os menos poderosos reclamam da concentração nos temas de segurança e do abandono e ineficácia

39 Para uma visão geral cf. DEVIN, Guillaume (org.). *Faire la paix*: la part des institutions internationales. Paris: Presses de Sciences Po, 2009.

diante dos desafios do desenvolvimento. Também querem mais controle sobre a Organização. As insatisfações se cruzam. Do lado dos que têm poder, porque não podem exercê-lo plenamente, já que essa "vantagem" se dilui na homogeneidade estabelecida pela igualdade jurídica (são as críticas à "tirania da maioria"). Do lado dos menos poderosos por razões opostas, porque o espaço da igualdade não é suficiente para afirmarem plenamente seus argumentos".[40]

Essa perspectiva pode parecer frustrante e de fato é vista assim por negociadores de boa-fé e grande parte da opinião pública. Não deve, contudo, obscurecer o fato de que, diante de conflitos ou problemas que exigem uma resposta coletiva, são poucas as alternativas críveis para substituir a negociação diplomática. Seria um grave erro ignorar o problema e optar desde o início pela inação ou, pior ainda, deixar que diferenças se resolvam de forma violenta sem um esforço genuíno para solucioná-las pacificamente. Como nota positiva, nenhum país se torna Estado-membro senão por seu livre consentimento. Se hoje esses Estados, em número de 193, não aventam seriamente a hipótese de abandonar a ONU, talvez seja porque pelo menos veem algum benefício, por menor que seja, em sua permanência ali. Ou, imagina-se, calculam que os prejuízos seriam maiores estando do lado de fora.

É recorrente o intento por ver no Conselho de Segurança uma autoridade semelhante à de um "governo da ordem mundial", quando em essência a analogia com o plano doméstico, de um governo no interior de um Estado, não

40 FONSECA, Gelson. *O interesse e a regra*, op. cit., p. 73.

é acurada e confunde mais do que explica o caráter único do órgão.[41] Nem as Nações Unidas nem *a fortiori* o Conselho de Segurança podem exercer com exclusividade funções de ordem mundial, dada a existência paralela de outros meios e instâncias à disposição dos Estados. Basta recordar, entre tantos outros exemplos, as cúpulas bilaterais EUA-URSS e suas decisões sobre limitação de armamentos estratégicos. É um processo previsível que algumas negociações ocorram fora da estrutura da ONU pelo simples fato de que a Organização não suplanta a autoridade dos Estados. O objetivo deveria ser diminuir essas ocorrências e fortalecer o aparato multilateral existente, aperfeiçoando-o de modo constante e responsável. Nas crises atuais, o que se nota frequentemente é que Estados influentes buscam o aval do Conselho de Segurança e se mostram dispostos a investir capital diplomático de monta nesse esforço por obter o seu selo de aprovação. Nesse sentido, as potências detentoras do veto podem recorrer ao Conselho mesmo mantendo os contatos bilaterais tradicionais ou aqueles promovidos em foros informais.[42]

Após a Segunda Guerra Mundial, entrou em acentuado declínio o idealismo que muitas delegações acreditaram existir durante a Conferência de São Francisco. Já nos primeiros meses de 1946, a Guerra Fria se anunciava no horizonte. Em resposta à provocação de Stalin, de que não era possível uma ordem internacional pacífica entre os

41 SUGANAMI, Hidemi. *The domestic analogy and world order proposals.* Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

42 LOWE, Vaughan (ed.). *The United Nations Security Council and war,* op. cit., Introduction, p. 26.

mundos capitalista e comunista, Churchill fez seu famoso discurso da "cortina de ferro" em Fulton, Missouri, Estado de origem do Presidente Harry Truman. Entre um e outro pronunciamento, George Kennan, diplomata norte-americano em Moscou, expedia a Washington seu não menos conhecido "telegrama X", precursor da doutrina de contenção global do comunismo. A paz simbolizada pelo multilateralismo da ONU contrastava com a paz do "mundo real", movida pelos interesses estratégicos das potências vitoriosas e suas relações de poder. Nem os Quatro Policiais de Dumbarton Oaks pareciam destinados a permanecer unidos. A China nacionalista do Koumintang, por exemplo, foi excluída de todas as conversações sobre questões europeias. A Grã-Bretanha entrou em declínio, agravado com a progressiva dissolução de seu Império, a começar pela perda da Índia, independente desde 1947. Os Três Grandes rapidamente deixavam de ser uma tríade. Tomava corpo a bipolaridade entre EUA e URSS, as superpotências da nova era.

As primeiras fissuras sérias na unidade das grandes potências se refletiram no trabalho da ONU. Em maior número, o bloco ocidental liderado pelos Estados Unidos lograva aprovar pelo voto resoluções de seu interesse na Assembleia Geral. No Conselho de Segurança, todavia, a União Soviética recorria ao veto para bloquear decisões: de 1946 a 1965, a delegação soviética usou o veto mais de 100 vezes (mas não foi a única a fazê-lo). O projeto original de segurança global previsto na Carta foi virtualmente abandonado. A Comissão de Estado-Maior (Artigos 46 e 47) nunca se materializou no formato inicialmente pretendido.

Seu papel teria sido dar assistência e comando estratégico aos contingentes disponibilizados pelos Estados-membros por meio de "acordos especiais" com a ONU (Artigo 43), outra cláusula da Carta que jamais foi implementada conforme previam seus idealizadores.[43]

Em junho de 1947, foi discutido o tamanho e a composição das forças militares que ficariam sob o comando operacional da Comissão de Estado-Maior. Os Estados Unidos propuseram uma força substancial, com 20 divisões, 3.800 aviões, três navios de batalha, seis porta-aviões, 15 cruzadores, 84 destróieres e 90 submarinos. A França desejava algo menor, mas igualmente expressivo: 16 divisões, 1.275 aviões, três navios de batalha, seis porta-aviões, nove cruzadores, 18 a 24 destróieres e 12 submarinos. A Grã-Bretanha contemplou uma força de 8 a 12 divisões, 1.200 aviões, dois navios de batalha, quatro porta-aviões, seis cruzadores, 24 destróieres e 12 submarinos. A União Soviética não apresentou números e temia ser vítima de um "cerco capitalista", disfarçado sob a égide da ONU, já que os países ocidentais detinham uma maioria confortável na Organização. Ciente de que o controle político desta verdadeira máquina de guerra ficaria por um longo tempo presumivelmente nas mãos dos ocidentais, a URSS preferia uma força pequena, respeitando-se a paridade e o equilíbrio entre os membros permanentes, os principais contribuintes de tropas e armamento.[44]

---

43 CLAUDE Jr., Inis L. *Swords into plowshares:* the problems and progress of international organization. Nova York: Random House, 1984.

44 *Yearbook of the United Nations, 1946-47*. Nova York: UN Department of Public Information, 1947, p. 403; LUARD, Evan. *A history of the United Nations:* the years of Western domination, 1945-1955 (vol. I). Nova York: St. Martin's Press, 1982, p. 100-101.

Não houve acordo sobre esses planos ambiciosos, que teriam dado à ONU uma capacidade impressionante de dissuasão. Como mencionado anteriormente, na fase de seu planejamento a ONU havia sido pensada como uma continuação da aliança de guerra por outros meios. Esquemas mais ousados, que previam forças militares sob a égide da Organização, bases estratégicas em diferentes pontos do globo e uso extensivo do poder aéreo, partiam da premissa de que a colaboração entre as potências durante a guerra continuaria na paz, o que se mostrou equivocado. Uma ONU militarmente forte, "com dentes", não parecia algo inexequível nos idos de 1944-45. Se as Nações Unidas (isto é, os Aliados) haviam conseguido montar complexas operações militares, com êxito e de forma coordenada, por que não fazer o mesmo depois quando necessário? Duas possibilidades existiam: um exército internacional permanente ou uma força *ad hoc* formada por unidades nacionais, ambas com poderes para intervir em qualquer parte do mundo. A primeira opção tinha a vantagem principal de ser uma força pronta e disponível para ações imediatas, mas significava uma cessão de soberania que poucos Estados aceitariam, em particular os maiores e mais dotados de poder militar. A segunda, não sendo genuinamente uma força policial internacional, teria maiores chances de ser aceita, mas ficaria dependente dos aportes de efetivos militares dos Estados e mais sujeita a dilações por motivos políticos.

À medida que os blocos se organizavam em torno da disputa Leste-Oeste, os internacionalistas que apoiaram

o projeto da ONU perderam espaço para os partidários da *Realpolitik*. As exigências de segurança nacional representavam então formidável desafio à efetividade das instituições multilaterais. Como sinal dos tempos, em 1948, Hans Morgenthau publicou *A política entre as nações*, obra de referência do Realismo clássico, cujas teses encontravam terreno fértil na observação do cenário internacional dominado pelo bipolarismo: antagonismo irrefreável entre as nações, política de poder guiada pelo interesse nacional dos Estados (*raison d'Etat*), ambiente externo hostil e risco perene de guerra, pessimismo antropológico acerca da natureza humana e ênfase nas questões estratégico-militares da política mundial.[45]

O ano de 1949 foi emblemático do acirramento da disputa geopolítica global. Em janeiro, em Moscou, foi instituído o Conselho de Assistência Econômica Mútua (Comecom) entre os países do Leste europeu. Em abril, era estabelecida a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com o fim claro de encetar uma aliança militar entre os países ocidentais que se opunham ao bloco socialista. No centro da Europa, consumou-se a divisão do território alemão em dois Estados distintos. Em agosto, a URSS testou sua primeira bomba atômica e quebrou o monopólio nuclear norte-americano. Estavam dadas as condições para um longo período de confrontação, com profundas repercussões para as Nações Unidas.

Virtualmente paralisado pelo veto, o Conselho de Segurança se tornou um espaço público para debates abertos,

45 MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações*. Brasília: Editora UnB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/IPRI, 2003.

propaganda, denúncias e embates retóricos, mas com pouca efetividade.[46] Marginalizado até certo ponto, reunindo-se pouco, o Conselho perdeu iniciativa e a Assembleia Geral assumiu uma posição de maior dinamismo dentro do sistema ONU. A sensação de que o Conselho estava à mercê do veto dos membros permanentes nunca deixou de causar mal-estar aos olhos dos Estados menores, como certa vez afirmou um representante africano:

> Quando havia uma controvérsia entre duas potências menores, a controvérsia eventualmente desaparecia; se havia uma controvérsia entre uma potência menor e uma grande potência, a potência menor desaparecia; e se havia uma controvérsia entre duas grandes potências, o Conselho de Segurança desaparecia.[47]

Nesse contexto carregado, sob a ameaça de uma conflagração nuclear, os temas de segurança estavam na ordem do dia. Quando eclodiu a Guerra da Coreia, os Estados Unidos patrocinaram a ideia de acionar a Assembleia Geral em lugar do Conselho de Segurança, o que resultou na adoção da resolução *Unidos para a Paz* de 1950, aprovada por 52 votos a favor, cinco contra e duas abstenções. O propósito da Resolução 377 (V) era contornar as dificuldades encontradas do Conselho, "pela falta de unanimidade dos membros permanentes", e ainda assim fazer com que a ONU interviesse no conflito, ao permitir que a Assembleia Geral

46 BOYD, Andrew. *Fifteen men on a powder keg*: a history of the UN Security Council. Londres: Methuen & Co. Ltd., 1971, p. 59.

47 BOSCO, David L. *Five to rule them all*: the UN Security Council and the making of the modern world. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 98.

convocasse uma sessão especial de emergência para fazer recomendações e assumir responsabilidades na manutenção da paz e da segurança internacionais. Esse episódio demonstrou que a Organização se adaptava aos diferentes cenários políticos, mesmo na ausência de consenso. A resolução *Unidos para a Paz* tinha como foco situações de ameaça à paz, ruptura da paz ou atos de agressão e foi utilizada 11 vezes depois da Guerra da Coreia. Desde o último caso em 1997, referente à Palestina, não tem sido acionada por nenhum Estado-membro.[48]

A intervenção internacional na Guerra da Coreia seria mais propriamente descrita como uma coalizão *ad hoc* autorizada pelas Nações Unidas, diferente, portanto, do modelo tradicional de *peacekeeping* tal como seria consolidado depois. As operações de manutenção da paz nasceram da necessidade de dotar a ONU de capacidade real de prover segurança a despeito das divergências entre os Estados-membros sobre a conveniência ou não de reunir forças militares, coletivamente organizadas, para assegurar uma ação enérgica onde houvesse uma ameaça de agressão ou violação iminente da paz.[49] A ONU chegou a enviar missões observadoras para monitorar acordos, tais como a trégua após a guerra árabe-israelense de 1948 (UNTSO) e o cessar-fogo entre Índia e Paquistão em 1949 (UNMOGIP).

48 Security Council deadlocks and Uniting for Peace: an abridged history, Security Council Report, <www.securitycouncilreport.org>, acesso em 25 out. 2013.

49 BELLAMY, Alex J. & WILLIAMS, Paul. *Understanding peacekeeping*. Cambridge: Polity Press, 2010; UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2010; FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2005.

A constituição da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I), criada para intervir no conflito de Suez em 1956, pode ser considerada a primeira operação de manutenção da paz *strictu sensu*, por haver utilizado tropas, sob a bandeira da ONU e usando capacetes azuis, para criar uma zona-tampão e supervisionar a retirada das forças beligerantes em Suez.[50] Outra novidade para a época foi o fato de que países em desenvolvimento contribuíram com número significativo das tropas onusianas, estacionadas no lado egípcio da linha do armistício.

Como não estavam previstas na Carta, as operações de manutenção da paz pareciam oscilar entre as medidas dos Capítulos VI e VII, como se existisse um Capítulo 6 ½ fictício. Essa dubiedade também se fazia sentir no terreno. Em 1960, a operação no Congo testou a capacidade da ONU e provou ser um trauma de consequências duradoras no histórico da Organização. Após a independência do Congo Belga (depois denominado Zaire e hoje República Democrática do Congo), seguiu-se um período de instabilidade e desordem, que as ex-autoridades belgas não puderam controlar. A província de Katanga iniciou um movimento secessionista. O governo central congolês solicitou apoio da ONU para salvaguardar a integridade territorial do novo país. O Conselho de Segurança autorizou o envio de contingentes e foi constituída a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC), que chegou a alcançar 20 mil soldados. Com o propósito inicial de assegurar a retirada das tropas belgas e prover assistência para restaurar a segurança, a missão foi além do exercício de

50 LUCK, Edward C. *UN Security Council:* practice and promise. Londres: Routledge, 2006, p. 36-37.

peacekeeping e se tornou parte do imbróglio. O Secretário-Geral Dag Hammarskjöld faleceu em um acidente de avião quando se dirigia a um encontro para discutir a suspensão das hostilidades. As lutas internas continuaram após a saída da ONUC em 1964.

Uma das principais lições da amarga experiência no Congo, considerada por alguns como "o Vietnam da ONU", foi o imperativo de ter clareza de objetivos e planejamento adequado para qualquer tipo de operação de *imposição* da paz. Os membros do Conselho de Segurança estavam divididos sobre qual atitude tomar. Não se sabia exatamente qual deveria ser o nível de engajamento militar para executar o mandato, houve muitas baixas em choques com mercenários e a intervenção internacional não contribuiu para resolver inteiramente o conflito. Para prevenir situações semelhantes, de alto risco, lentamente foi sendo construída uma doutrina para as operações de *manutenção* da paz, com base nos pressupostos de consentimento, imparcialidade e uso da força somente para autodefesa.

Com o avanço da descolonização e a entrada de novos Estados-membros, mudou a configuração de poder no interior da ONU. Nas décadas de 1960 e 1970, os países em desenvolvimento passaram a compor a maioria na Assembleia Geral, em detrimento do domínio predominantemente ocidental característico do pós-guerra. A questão palestina, cujo tratamento no Conselho de Segurança esbarrava quase sempre na ameaça ou no uso do veto pelos Estados Unidos, foi matéria de várias resoluções da Assembleia Geral que condenavam Israel pela ocupação de territórios palestinos.

O Terceiro Mundo foi acusado de promover com seus votos uma "tirania da maioria", concepção que, vale dizer, não havia sido invocada na época anterior de maioria quase automática em favor do Ocidente.[51]

O Oriente Médio foi palco de outros conflitos que levaram ao envolvimento da ONU. A Força Interina no Líbano (UNIFIL) foi inicialmente desdobrada em 1978 ao sul do Líbano, na fronteira com Israel, para confirmar a retirada das tropas israelenses e assistir o governo libanês para que restaurasse sua autoridade naquela zona. Ainda em operação, a UNIFIL possui uma Força Tarefa Marítima desde 2006, com o objetivo de monitorar as águas territoriais na costa libanesa, fazer inspeções e evitar a entrada não autorizada de armas no país, entre outras atribuições de segurança. Essa Força Tarefa está hoje sob comando brasileiro e seu navio capitânia é uma fragata cedida pela Marinha do Brasil.

Debates públicos altamente emotivos, comuns no Conselho de Segurança, serviam de propaganda para a política de blocos na Guerra Fria, como o famoso embate entre os representantes dos Estados Unidos e da União Soviética durante a crise dos mísseis cubanos em 1962. Na década de 1980, essas sessões abertas, muitas vezes com o auditório repleto e ampla cobertura de imprensa, começaram a dar lugar a reuniões mais reservadas, realizadas a portas fechadas na Sala de Consultas, inaugurada em 1978 após reformas nas instalações do prédio. Este ponto é importante para ressaltar o fato de que o *modus operandi* do Conselho pode apresentar perfis diferentes de acordo com o

51 MEISLER, Stanley. *United Nations:* the first fifty years. Nova York: Atlantic Monthly Press, 1995.

momento histórico ou com sua própria evolução institucional. A propósito, o perfil político do Secretário-Geral da ONU também se alterou com o tempo e há muito vai além das tarefas meramente administrativas.

A prática do Conselho de Segurança evidenciou o grau de seletividade de sua atuação. Nem toda situação de conflito era necessariamente debatida no órgão nem tampouco toda ameaça à paz, nos termos da Carta, suscitava uma decisão de seus membros. O Conselho não interferiu diante da guerra da independência da Argélia, do conflito no Camboja e outras guerras por procuração, da escalada no envolvimento dos Estados Unidos na Guerra do Vietnam ou em face da continuidade da invasão soviética do Afeganistão a partir de 1980, para citar apenas alguns exemplos entre muitos outros.

Sobre a questão da seletividade, poderia ser argumentado que os assuntos na agenda do Conselho são sempre tratados caso a caso, segundo sua peculiaridade e determinantes políticos. No entanto, é possível identificar o ponto de vista oposto, que pode ser invocado por um membro quando lhe pareça apropriado: de que existe um histórico de desempenho e certos padrões de conduta dentro do Conselho, o que obrigaria as decisões do órgão a se acomodarem aos precedentes, à tradição ou a experiências anteriores. Interessante é constatar que, de acordo com o tema em pauta, os membros podem inclinar-se a um lado ou outro. Desse modo, um delegado poderia afirmar que, se o assunto vem a ser um caso particular, é essencial preservar a flexibilidade no seu tratamento e, se houver acordo, adotar

soluções "criativas". Em outro item da agenda, o mesmo delegado poderá tentar convencer os demais representantes de que o Conselho precisa manter-se fiel a determinada linha de ação e não inovar no tratamento do tema, atendo-se estritamente àquilo que já foi consagrado em ocasiões passadas e evitando ser "criativo".

Com a queda do Muro de Berlim em 1989, acreditou-se que finalmente o Conselho de Segurança teria o papel imaginado por seus criadores, com base na noção de unidade entre as grandes potências. Sintomaticamente, a primeira cúpula do Conselho, com a presença de Chefes de Estado e de Governo, teve lugar em janeiro de 1992, sinal de maior prestígio para o órgão. Esse suposto período de graça, de uma "nova ordem mundial", quando muito, durou pouco tempo após a primeira Guerra do Golfo. A URSS, convém recordar, não empregou o veto, mas preferiu abster-se no voto da Resolução 678/1990, que autorizou o uso de "todos os meios necessários" para cumprir a determinação de retirada das tropas iraquianas do Kuaite. A aura de unanimidade não trouxe garantia de solução nem de justiça. Desacordos entre os membros permanentes rapidamente voltaram a fazer parte do cotidiano das delegações em Nova York.

Mais recentemente, em outubro de 2011, a Rússia e a China vetaram conjuntamente um projeto de resolução que impunha sanções contra o governo de Bashar al-Assad na Síria (repetiram o gesto duas vezes depois). Em fevereiro daquele mesmo ano de 2011, os Estados Unidos haviam vetado um texto que condenava a expansão

dos assentamentos israelenses nos territórios palestinos ocupados. Até 2013, o veto havia sido usado publicamente 271 vezes no total. Alguns temas particulares, que ferem interesses mais diretos dos P-5, são tratados como tabu e sequer sua menção é estimulada. Ainda hoje, apesar da aparente diminuição no número de ocasiões em que o veto é realmente utilizado, o instrumento continua a ser um dado essencial na dinâmica do Conselho. A mera *possibilidade* do veto influencia toda a negociação, sobretudo quando as deliberações são privadas, longe do escrutínio da opinião pública. Vetos "escondidos" não são contabilizados e é extremamente difícil saber quantos existiram ou quais situações foram influenciadas por esse fator.[52]

O otimismo no imediato pós-Guerra Fria ficou bem expresso nas recomendações feitas pelo Secretário-Geral Boutros-Ghali em sua *Agenda para a Paz*, de 1992, com planos para aumentar a capacidade da ONU de atuar de modo pró-ativo no cenário mundial que se reconfigurava. O número de operações criadas aumentou exponencialmente, com mandatos dos mais diversos, na África, Ásia, Europa e alhures. Na América Latina, a Missão Observadora em El Salvador (ONUSAL) operou de 1991 a 1995 para verificar a implementação de acordos entre o governo e forças de oposição, observar as eleições e tomar medidas correlatadas nas áreas de reforma do judiciário, das forças armadas e da polícia. A Missão de Verificação na Guatemala (MINUGUA), estabelecida em 1997, teve componentes tanto políticos

52 In hindsight: the veto. Security Council Report, November 2013 Monthly Forecast, <www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2013-11>, acesso em 31 out. 2013.

e civis quanto humanitários e de direitos humanos, permanecendo por dez anos no país.

Mas os problemas se mostraram mais intratáveis do que se fazia crer no início. O choque de realidade começou a ser sentido de modo mais dramático no atoleiro da Somália em 1993, o que acabou influenciando o comportamento do Conselho de Segurança diante do cruel genocídio de milhares de tutsis em Ruanda no ano seguinte. A desintegração da ex-Iugoslávia também gerou situações que a ONU e seus Estados-membros não conseguiram administrar a contento. O massacre de Srebrenica, em 1995, é considerado o maior assassinato em massa na Europa desde o Holocausto. Os erros da Força de Proteção (UNPROFOR), que tinha a responsabilidade pela segurança em "áreas seguras" na Bósnia-Herzegovina, ainda suscitam questionamentos sobre cadeia de comando, processo decisório, apoio aéreo e capacidade de resposta célere a ameaças.[53]

Após o *boom* inicial em operações de manutenção da paz na década de 1990, com as duras lições e as dificuldades práticas (inclusive orçamentárias) derivadas da sobredistensão das capacidades da Organização, o Conselho de Segurança recuou em seu ímpeto de protagonismo e moveu-se em direção a um esforço mais limitado e seletivo de construção de consensos e administração da estrutura já existente. Uma das linhas de atuação buscou explorar áreas de convergência em cenários ou regiões que não envolvessem interesses vitais dos P-5 para afastar a hipótese

53 DURCH, William & BERKMAN, Tobias. *Who should keep the peace?* Providing security for twenty-first-century peace operations. Washington: Henry L. Stimson Center, 2006, p. 110-111, nota 82.

de veto. Longos e intrincados conflitos na África passaram a ocupar parcela expressiva da agenda do Conselho, a ponto de 60 a 70% de seu tempo ser devotado ao tratamento de questões africanas.[54]

O Relatório Brahimi, publicado no ano 2000, condensou toda a discussão havida na década anterior sobre o alcance e as limitações do papel da ONU na segurança internacional, em particular na utilização das operações de manutenção da paz como uma das principais ferramentas à disposição do Conselho de Segurança. As recomendações do relatório enfatizavam a utilidade de preparar profissionalmente as tropas da ONU para o exercício de suas missões no terreno, não só em termos materiais e logísticos, como equipamentos, armas e munição, mas também do ponto de vista tático e doutrinário.[55] Afinal, esses soldados podem atuar em locais inamistosos e serem ameaçados por atores ou grupos que se utilizam de meios violentos para intencionalmente sabotar acordos ou provocar confrontos. Os mandatos aprovados pelas resoluções do Conselho, de acordo com o relatório, deveriam ser claros o bastante para prever situações concretas de emprego de tropas com capacetes azuis em zonas conflagradas, onde ameaças perigosas pudessem exigir uma resposta militar, incluindo o cenário de intervenção para a defesa de civis inocentes.

O Departamento de Operações de Manutenção da Paz carrega o maior simbolismo e identificação sobre o

54 MALONE, David (ed.). *The UN Security Council:* from the cold war to the 21st century. Londres: Lynne Rienner, 2004, passim.

55 *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (Brahimi Report), A/55/305-S/2000/809, Nova York, 21 August 2000.

que é a ONU para as populações afetadas por conflitos. O DPKO, como costuma ser conhecido pela sigla em inglês, é a unidade do Secretariado responsável desde 1992 por administrar as missões da ONU desdobradas em quatro continentes, totalizando hoje mais de 117 mil militares, policiais, observadores e pessoal civil, cedidos pelos Estados-membros. A logística para essa estrutura inclui 46 aviões, 12 navios, 147 helicópteros, mais de 33 mil veículos, 22 hospitais e 252 clínicas médicas. O tamanho dessa engrenagem é superior às Forças Armadas da maioria dos Estados-membros. A população local nos países onde a ONU possui missões dessa natureza soma 154 milhões de pessoas, em uma superfície somada de 4 milhões de km².[56] O orçamento específico para as operações de manutenção de paz alcança 7,5 bilhões de dólares e é bem maior que o orçamento regular das Nações Unidas. Apesar de parecerem valores altos, o montante despendido pela ONU com essas operações corresponde a menos de 0,5% dos gastos militares mundiais. Uma das maiores missões em andamento se encontra em Darfur, no Sudão: em parceria com a União Africana, a UNAMID mobiliza aproximadamente 25 mil homens e mulheres.

A ONU mantém uma Base Logística em Brindisi, na Itália, estrategicamente localizada no Mediterrâneo para abastecer e suprir suas missões em um raio que abrange a grande maioria das operações existentes (Europa, África, Oriente Médio e Ásia Central). Em funcionamento desde 1994, a

56 UN Peacekeeping Fact Sheet, <www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>, acesso em 10 out. 2013.

Base serve para armazenamento, reserva e manutenção de equipamentos, possui infraestrutura portuária, aérea e de telecomunicações, além de oferecer cursos de formação e treinamento.

Os dados sobre movimentação e cessão de contingentes variam constantemente, de acordo com a evolução das missões, os prazos de deslocamento, o rodízio dos oficiais e soldados e a disponibilidade de cada Estado-membro em oferecer efetivos. Convém destacar que os países em desenvolvimento lideram amplamente a relação dos maiores contribuintes de tropas e policiais. Segundo estatísticas de agosto de 2013, os doze primeiros na lista são Paquistão, Bangladesh, Índia, Etiópia, Nigéria, Ruanda, Nepal, Jordânia, Gana, Senegal, Egito e Tanzânia.[57]

Esse fator tem relevância na análise sobre a questão da representatividade no Conselho de Segurança, o órgão que, como já dito na Introdução deste livro, define os termos, autoriza, extingue ou renova os mandatos das missões da ONU. Recorde-se que nem a África (onde se concentra a presença dessas operações) nem a América Latina e Caribe possuem representantes no quadro permanente do Conselho. Admitindo-se que os países em desenvolvimento estão na linha de frente das operações de manutenção da paz, seria adequada a sua representação no Conselho tal como existe hoje? Não é por acaso que os países contribuintes de tropas e policiais acompanham de perto o

57 As estatísticas são periodicamente atualizadas pelo Secretariado da ONU. Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations, <www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2013/aug13_2.pdf>, acesso em 10 out. 2013.

que faz e decide o Conselho. O interesse despertado pelo tema na Assembleia Geral é tal que o Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (conhecido como C-34) já superou em muito a marca de 100 membros.

A Organização depende dos Estados-membros para subsistir e executar as tarefas que lhe são atribuídas. Isso se aplica por mais forte razão aos recursos financeiros de que poderá dispor. Em artigo sobre o desarmamento nuclear, o Secretário-Geral Ban Ki-moon acertou ao afirmar que "o mundo está superarmado e a paz subfinanciada".[58] As contribuições orçamentárias à ONU são definidas por uma escala de quotas meticulosamente calculada e negociada rubrica por rubrica pelas delegações. Atrasos, falta de pagamento ou ameaças de redução do orçamento podem ser usados como forma de sabotagem ou pressão política sobre o Secretariado. Na área de manutenção da paz o mesmo pode ocorrer, pois sem contribuições de contingentes, oficiais, observadores, policiais, funcionários, equipamentos e material logístico, não há como executar mandatos. Pode ocorrer que o Conselho de Segurança aprove uma força máxima para determinada missão e o DPKO tenha grandes dificuldades para obter dos Estados-membros os efetivos necessários ou enfrente demoras prolongadas até cumprir a meta prevista.[59] Nessas e em outras situações, países que declaram seu comprometimento com o multilateralismo têm a oportunidade de demonstrá-lo na prática com o ato de

58 BAN Ki-moon, The world is over-armed and peace is underfunded, <www.un.org/disarmament/over-armed>, acesso em 26 out. 2013.

59 ROBERTS, Adam & ZAUM, Dominik. *Selective security:* war and the United Nations Security Council since 1945. Londres: International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper, 2008, p. 27.

poder contribuir, com tropas ou outros componentes, para o êxito de determinadas operações.

Ao contrário do cenário existente no momento da assinatura da Carta da ONU, quando o mundo saía de uma guerra interestatal de proporções globais, é muito mais difuso e incerto o tipo de situação de conflito nos dias atuais. A instabilidade crônica em certos países, que no limite pode degenerar em guerra civil, provoca reações em cadeia e afeta a segurança de outros. Confrontos políticos podem facilmente resultar em violência aberta. Grupos étnicos, gangues ou bandos armados podem espalhar o terror entre as populações. Neste início do século XXI, são mais comuns os conflitos intraestatais/transnacionais do que os cenários de guerra entre Estados em sentido clássico. Por definição, guerras civis, internacionalizadas ou não, são mais imprevisíveis, multiformes e confusas, e nem sempre é óbvio quem seria de fato o agressor.

Em consequência, pode embaralhar-se a distinção entre manutenção da paz (*peacekeeping*) e imposição de paz (*enforcement*). Uma missão pode começar com um mandato limitado e meramente "defensivo", no sentido de que sua tarefa deveria ser acima de tudo preventiva, dissuasória e policial. No entanto, uma vez no terreno, a missão pode deparar-se com a contingência de reagir a ataques e impor sua autoridade contra sabotadores, adotando ações de caráter "ofensivo", com emprego de material militar mais pesado. O que fazer, por exemplo, quando soldados da ONU recebem o mandato para dar segurança à entrega de ajuda humanitária a refugiados famintos? E se civis nessa

condição são atacados por elementos hostis que não respeitam as tropas internacionais? São situações extremas, claro, mas a urgência de agir em certos casos ou, melhor dito, a incapacidade de agir rapidamente esteve na raiz de alguns dos fracassos mais notórios de que a ONU é acusada.

Alguns analistas sugerem que as Nações Unidas são mais eficientes ao atuar em conflitos de baixa intensidade. Bastaria uma presença internacional ativa, mas não necessariamente fortemente armada, para coagir transgressores e trazer de volta a estabilidade a países pobres tipicamente assolados pelo conflito. Essas operações de menor risco poderiam acomodar-se melhor ao perfil de efetivos de países em desenvolvimento, os maiores contribuintes ao DPKO. Contudo, argumenta-se, operações militares de grande envergadura ou "robustas" seriam mais bem conduzidas por países ricos e desenvolvidos com amplos recursos de defesa, mobilização e logística. A imposição da paz em escala mais ousada, envolvendo campanhas de largo alcance e uso extensivo da força, seria uma área na qual a ONU não teria meios para equiparar-se, em volume e efetividade, às máquinas de guerra de alguns Estados nacionais. Como sempre, não é fácil combinar celeridade, pronto emprego e poder de fogo com legitimidade multilateral, autoridade reconhecida e prestação de contas à comunidade internacional.

Tema correlato e delicado é o da delegação de mandatos sob o Capítulo VII a países, organismos regionais ou coalizões multinacionais.[60] A organização completa de uma

60 SAROOSHI, Danesh. *The United Nations and the development of collective security*: the delegation by the UN Security Council of its Chapter VII powers. Oxford: Clarendon Press, 1999; *Security Council action*

missão de manutenção da paz pode levar meses até que esteja plenamente operacional, tendo em vista que, como já reiterado, seu desdobramento depende das contribuições voluntárias dos Estados-membros. Diante de situações emergenciais, nas quais as estruturas rotineiras da ONU não têm capacidade de mobilização rápida, o Conselho de Segurança pode decidir mandatar Estados com poder militar para uma ação imediata. Pode chegar a suceder, na prática, que o Conselho emita uma "autorização retroativa" a certas ações, caso a resolução seja adotada temporalmente depois de iniciada determinada operação ou esta receba algum tipo de endosso *a posteriori*. Um exemplo disso seria a intervenção de 1990 da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) na guerra civil da Libéria. Tal não deve ser confundido, porém, com a alegação problemática de "autorização residual" para fazer cumprir resoluções anteriores, como alguns Estados tentaram aplicar no caso notório do Iraque, como se houvesse um mandato implícito que pudesse ser invocado para justificar medidas mais drásticas contra Estados considerados transgressores.

O contraste entre a primeira Guerra do Golfo e a segunda é instrutivo. Ao contrário do ocorrido na liberação do Kuaite em 1991, boa parte da opinião pública mundial condenou a invasão do Iraque em 2003. No primeiro caso, a ação militar foi levada a cabo com autorização do Conselho de Segurança (Resolução 678/1990), ao passo que no segundo momento uma coalizão multinacional liderada pelos Estados Unidos

under Chapter VII: myths and realities. Security Council Report, Special Research Report. Nova York: 23 June 2008, 36 p.

tomou a iniciativa de fazer a guerra à revelia da ONU, por razões fortemente contestadas e depois comprovadamente equivocadas. Desautorizando o que o Secretário de Estado Colin Powell tentara provar com imagens de satélite diante do Conselho, não foram encontradas armas de destruição em massa no Iraque após a derrubada de Saddam Hussein. A crise de 2003 provocou um abalo profundo na credibilidade das Nações Unidas, que se tornou alvo de ataques vindos de vários quadrantes. O atentado terrorista às instalações da ONU em Bagdá, reivindicado pela al-Qaeda, que resultou na morte de civis e funcionários, entre eles o Representante Especial do Secretário-Geral, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, sintetizou tragicamente a extensão do dano que havia sido causado.

Outros casos que merecem ser examinados são os do Kossovo (1999) e do Afeganistão (2001). Nas duas ocasiões, os Estados Unidos executaram ações militares com o apoio de outros países e/ou organizações regionais. A operação da OTAN no Kossovo foi polêmica e ocorreu sem autorização expressa da ONU. Seu objetivo declarado era interromper a violência que se seguiu ao acirramento do conflito em torno da independência da província do Kossovo, quando albaneses kossovares foram perseguidos e assassinados pelas forças sérvias de Slobodan Milosevic. Os bombardeios da Força da OTAN (KFOR) forçaram a capitulação de Belgrado e, como solução negociada, o Conselho de Segurança decidiu criar uma Missão das Nações Unidas no Kossovo (UNMIK), respeitando-se a integridade territorial da então República Federal da Iugoslávia. A Resolução 1244/1999 ainda fornece

o quadro de referência para a presença internacional naquele território, pendente de uma solução definitiva para a disputa de soberania com a Sérvia. Já a ação contra o regime talibã no Afeganistão, embora não especificamente mandatada pelo Conselho de Segurança, foi percebida largamente como legítima, dado o reconhecimento do direito de autodefesa dos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro de 2001, conforme a Resolução 1368, adotada no dia seguinte. Com efeito, os atentados contra os EUA foram um divisor de águas que reforçou a posição dos neoconservadores interessados em perseguir sua agenda inconclusa em relação ao Iraque, vinculando-a à "guerra contra o terror", fossem verdadeiras ou não as alegações usadas contra Bagdá.

Como a maior superpotência militar do planeta, não há como ignorar a importância da relação dos Estados Unidos com o multilateralismo. Existem teses que advogam existir um excepcionalismo norte-americano, o que colocaria o país em uma categoria à parte no contexto das normas internacionais. Irônico é o fato de que, como visto, os EUA foram os principais patrocinadores da ONU nas negociações de 1944-45. Na visão de Roosevelt, a Organização seria um dos pilares do sistema do pós-guerra, justificada no plano interno como antídoto contra eventual recaída isolacionista semelhante àquela verificada na década de 1920. A segurança que a ONU deveria proporcionar daria a estabilidade política necessária para a recomposição da economia mundial, conforme definido em Bretton Woods. Os EUA apoiariam essas instituições multilaterais desde que

preservada sua soberania nacional, condição para permitir a ratificação da Carta pelo Senado. Em se tratando do país que detinha cerca de metade do PIB mundial e um poderio militar acachapante, havia então receio no Congresso de que a Organização se tornasse uma coalizão liliputiana para constranger e controlar as potências de primeira grandeza. Ainda hoje subsiste em setores da sociedade norte-americana um sentimento crítico de desconfiança das Nações Unidas.[61]

61 Para análises da relação EUA-ONU cf. LUCK, Edward C. *Mixed messages*: American politics and international organization, 1919-1999. Washington: Brookings Institution Press, 1999; IKENBERRY, G. John, *After victory:* institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton: Princeton University Press, 2001; PATRICK, Stewart. *The best laid plans*: the origins of American multilateralism and the dawn of the Cold War. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

VII

Desafios: paz, desenvolvimento e segurança responsável

Mesmo tendo presente apenas a questão da segurança, o papel da Organização de modo algum se esgota nas operações de manutenção ou imposição da paz. Inclui também missões políticas, mediação, bons ofícios do Secretário-Geral, envio de Representantes Especiais, inspeções de desarmamento, observação e monitoramento eleitoral, apoio à administração civil, treinamento e uma miríade de outras atividades, a maioria delas acompanhadas de perto pelo Conselho de Segurança.

O Departamento de Assuntos Políticos (DPA) do Secretariado administra missões políticas e de consolidação da paz sobretudo na África, Ásia Central e Oriente Médio, como a Missão de Assistência no Iraque (UNAMI), criada em 2003 para auxiliar o governo iraquiano na reorganização do país, incluindo diálogo político, estabilidade e segurança, processo eleitoral, desenvolvimento econômico e direitos humanos. Com mandato político similar desde 2002, a Missão no Afeganistão (UNAMA) não é considerada uma operação de manutenção da paz, mas está sob a responsabilidade do DPKO. Enviados especiais do Secretário-Geral atuam em inúmeras frentes, como na Síria, Saara Ocidental, Chipre, Mianmar, Iêmen, faixa do Sahel na África e na disputa

pelo nome entre a Grécia e a ex-República Iugoslava da Macedônia.

O Timor Leste é um caso emblemático por haver passado por diferentes fases e percorrido quase todo o espectro de modalidades de envolvimento direto das Nações Unidas. O território obteve sua independência após um referendo supervisionado por uma missão política da ONU (UNAMET) em 1999, cujo resultado foi recebido com violência por milícias pró-Indonésia contrárias à autodeterminação escolhida por vasta margem pelo povo timorense. Uma coalizão multinacional liderada por tropas australianas (INTERFET), autorizada pelo Conselho de Segurança, interveio para estancar o conflito, desempenhando o papel de uma força de imposição da paz. Após a destruição e as disputas que caracterizaram o fim da ocupação indonésia, a ONU se engajou em esforços de construção da nação por meio de uma Administração de Transição (UNTAET), que apoiava as autoridades locais e preparava o país para assumir plenamente todas as capacidades e funções inerentes ao autogoverno. Em 2002, quando o Timor Leste se tornou formalmente um Estado independente, a presença da ONU foi mais uma vez reconfigurada (UNMISET), mantido o status de operação de manutenção da paz. Depois de um período de crise interna naquele país, em 2006 o Conselho estabeleceu uma Missão Integrada (UNMIT), que foi sendo renovada até seu término em 2012, com o objetivo de assegurar a estabilidade, fortalecer uma cultura de governança democrática, facilitar o diálogo entre as forças políticas timorenses e promover a reconciliação nacional.

Tem crescido a percepção de que segurança e desenvolvimento são questões interdependentes. A criação da Comissão de Consolidação da Paz constituiu avanço nessa direção. A partir de uma recomendação da Cúpula Mundial de 2005, essa Comissão foi estabelecida com a missão principal de ajudar países que estão numa situação de pós-conflito e necessitam de apoio internacional para promover a reconstrução de suas sociedades.[62] A Comissão é um órgão subsidiário de consulta intergovernamental como status especial, pois está subordinada ao mesmo tempo tanto ao Conselho de Segurança quanto à Assembleia Geral. Busca-se mobilizar recursos, coordenar a assistência humanitária e propor estratégias integradas para a recuperação no período que segue um conflito, a fim de lançar as bases de um desenvolvimento sustentável. Atualmente, a Comissão atua essencialmente em países africanos: Burundi, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, República Centro-Africana e Serra Leoa.

O reconhecimento do nexo entre segurança e desenvolvimento não significa que o Conselho de Segurança deva assumir responsabilidades de outros órgãos principais das Nações Unidas ou sobrepor funções da Comissão de Consolidação da Paz ou das agências, fundos, programas do sistema ONU e instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial. Como em outros casos, o enfoque deve ser integrado, com maior coordenação entre os vários atores. Uma concepção mais profunda e abrangente do papel do

62 NEVES, Gilda Motta Santos. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz:* perspectiva brasileira. Brasília: FUNAG, 2010; PARIS, Roland. *At war's end*: building peace after civil conflict. Nova York: Cambridge University Press, 2004.

Conselho de Segurança nos conflitos internacionais, capaz de lidar com a complexidade dos desafios enfrentados, deve considerar estágios e conceitos que assegurem um caminho menos tortuoso para alcançar uma paz sustentável, respeitada a integridade do sistema multilateral: tratar primeiro das raízes do problema, que pode ter causas estruturais; valorizar o diálogo, a diplomacia e a prevenção para evitar que o conflito venha a eclodir de modo violento; nas situações extremas, que demandam ação coercitiva do Conselho, e somente como última opção, caso o órgão assim o decida, agir de forma responsável, criteriosa e proporcional; e garantir a sustentabilidade da paz depois da crise, ou seja, investir recursos na construção da paz pós-conflito, incluindo as bases para o desenvolvimento social e econômico da população local.

O multilateralismo exerce um papel instrumental na oferta de espaços cooperativos de negociação de acordos e mecanismos internacionais que, se bem-sucedidos, alteram a forma como os Estados lidam com os dissensos, mesmo aqueles de alta sensibilidade política. Ainda assim, no longo prazo, poucos estão realmente satisfeitos com os resultados. O saldo desigual de realizações da ONU não oferece alento suficiente. Como bem assinalou Marcos Azambuja: "Para os visionários tudo o que se obteve em termos de ordenamento internacional justo, de manutenção da paz e de respeito ao direito ficou muito aquém do que haviam sonhado. Para os pragmáticos o multilateralismo é difuso, declaratório, romântico e procura escapar aos constrangimentos brutais da força e do poder. Desagradados esses dois pilares da opinião

pública, o multilateralismo continua a operar em uma área estreita de insatisfação relativa e de ceticismo matizado".[63]

O Conselho de Segurança é notoriamente um lugar para a diplomacia codificada, ritualística, permeada por artifícios de protocolo, sutilezas de linguagem e táticas processuais que podem tanto mascarar quanto tornar mais evidente os interesses de seus membros. As posições nacionais dos Estados não devem ser descontextualizadas da conjuntura. As correlações de força no âmbito da ONU estão em constante mutação, assim como a dinâmica dentro do Conselho e as alianças, coalizões e arranjos de ocasião que influenciam o comportamento de seus membros. Um mesmo Estado, por inúmeras razões, pode ter posições diferentes com o passar do tempo. Por isso, ao observador externo não convém aferrar-se a fatalismos de interpretação que somente se aplicam a determinada circunstância.

Da mesma maneira, na execução de mandatos, muitas vezes compete sobretudo ao Secretariado interpretar a linguagem cifrada das resoluções para implementá-las. As ações desenvolvidas podem deixar transparecer a existência de graus mais elevados de autonomia de decisão de indivíduos, chefes, funcionários, contratados, unidades departamentais e prestadores de serviços locais. Não obstante, a ONU não possui braço armado próprio nem pode autofinanciar-se. É por isso que se diz que a Organização

63 AZAMBUJA, Marcos. O multilateralismo e a inserção do Brasil no mundo contemporâneo. In: ARAUJO, João Hermes Pereira de, *et al. Três ensaios sobre diplomacia brasileira.* Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989, p. 190.

não pode exercer o poder em sentido pleno, apenas mediar aquilo que decidem os Estados-membros. O Secretariado tampouco está imune ao jogo de forças ao seu redor e também constitui alvo de pressões e busca de influência por parte desses mesmos Estados ou de organizações não governamentais, empresas, setores da mídia, representantes da sociedade civil e da opinião pública.

Idealmente, deveria ser dado maior espaço a visões alternativas, razoáveis e construtivas, que não enfoquem estritamente na noção de que a coerção deve ser usada como fator indutivo de estabilidade ou resolução forçada de conflitos. Países egressos de conflito enfrentam desafios próprios, tais como a promoção da reconciliação, o desarmamento, a desmobilização e a reintegração de ex-combatentes, a reforma dos setores de defesa e segurança, o fortalecimento das instituições e a revitalização da economia. A paz exige muito mais do que a cessação das hostilidades, quando estas são o efeito mais visível do problema. Crescentemente, na negociação de mandatos para operações de manutenção da paz, discutem-se tarefas não militares que podem ser realizadas pelos capacetes azuis após seu desdobramento e que resultam em benefícios às sociedades tão importantes quanto a segurança em sentido estrito. Atividades de consolidação da paz, como geração de emprego, oportunidades econômicas aos jovens e prestação de serviços básicos, ampliam o apoio local às missões de paz e, por conseguinte, dão mais condições de sustentação política para a operação em si.

Dentro dessa perspectiva se insere, por exemplo, a Missão de Estabilização no Haiti (MINUSTAH), criada em 2004 pelo Conselho de Segurança para suceder a força multinacional interina enviada após a partida para o exílio do Presidente Bertrand Aristide. O Brasil detém desde o início o comando da força militar da Missão, que recebeu o apoio de outros países da região, que também enviaram contingentes militares e policiais. Seu mandato original previa um componente civil expressivo para, além de proporcionar ambiente mais seguro e estável, contribuir para o processo político democrático e o Estado de Direito, fortalecendo as instituições haitianas e criando condições para o desenvolvimento socioeconômico do país, um dos mais pobres das Américas. O terremoto de janeiro de 2010 teve efeitos devastadores sobre a população do Haiti e ademais atingiu duramente a missão da ONU. Foi preciso mobilizar a comunidade internacional para um esforço de assistência humanitária emergencial e reconstrução sem precedentes. Tornou-se ainda mais patente, a partir disso, a utilidade de ter as tropas da ONU engajadas em atividades tanto de recuperação da infraestrutura quanto de consolidação da paz em paralelo às ações tradicionais de *peacekeeping*. O objetivo principal consistia em extrair vantagens múltiplas da presença internacional: quando engenheiros militares construíam pontes, recuperavam estradas ou removiam entulho das ruas, essas tarefas conferiam maior mobilidade à Missão e, simultaneamente, ajudavam os próprios haitianos a recuperar-se da tragédia. Assim, estabilização, segurança, democracia e desenvolvimento econômico se tornaram

vetores de uma mesma dinâmica de sustentabilidade. Como se dá em muitas outras situações, as Nações Unidas não poderão permanecer indefinidamente no Haiti, daí o elemento essencial que representa o empoderamento das instituições e das capacidades haitianas, de modo que a redução e eventual retirada da Missão ocorram sem maiores sobressaltos.

A ONU não está evidentemente isenta de críticas, mas o trabalho de seus funcionários, suas atividades nos rincões distantes, assim como seus pequenos ou grandes acertos, nem sempre recebem o devido crédito. O Sudão foi e tem sido objeto de grande atenção do Conselho de Segurança. A instabilidade naquele país afeta toda a sub-região, além de estar em julgamento a capacidade da Organização de atender a necessidades humanitárias e ao mesmo tempo atuar de forma equilibrada e imparcial. Confirmada a independência do Sul do Sudão no referendo de autodeterminação de 2011, as Nações Unidas continuaram envolvidas na implementação do acordo de paz e na mediação das negociações finais. Apesar da situação volátil, particularmente em Abyei e no Cordofão do Sul, foi possível evitar uma crise em larga escala, que poderia ter sido um cenário de pesadelo para o continente africano.

Pode-se dizer que a ONU é mais lembrada pelo cidadão comum na hora do fracasso, sobretudo por não haver feito o que dela se esperava nos momentos de crise. Quando a expectativa é muito alta, qualquer resultado abaixo pode ser visto como uma frustração. Em geral a culpa recai sobre uma ação equivocada ou a simples inação do Conselho

de Segurança. A lista pode passar por Somália, Ruanda ou pela limpeza étnica nos Bálcãs. O justificado sentimento de indignação diante de tais atrocidades esteve na base do argumento em favor de "intervenções humanitárias" na década de 1990. Sob o impacto da experiência no Kossovo, o problema foi objeto de um relatório da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, divulgado em 2001, por iniciativa canadense. Uma de suas conclusões reforçava a centralidade da ONU nessa matéria: "Não há foro melhor ou mais apropriado do que o Conselho de Segurança das Nações Unidas para autorizar uma intervenção militar para os propósitos de proteção humana. A tarefa não é definir alternativas ao Conselho de Segurança como fonte de autoridade, mas fazer o Conselho funcionar melhor do que tem funcionado".[64]

O debate trilhou campos onde há pouca esperança de encontrar receitas mágicas ou verdades absolutas. Alguns princípios básicos norteiam as relações entre os Estados, como a ideia de *pacta sunt servanda* (os acordos devem ser cumpridos). Muitos desses princípios basilares, consagrados pelo direito internacional, foram reconhecidos e reafirmados pela Carta da ONU. O risco de impasse pode surgir quando há um choque frontal entre duas formulações fundamentais, como são a proteção dos direitos humanos e a não intervenção nos assuntos internos dos Estados. A não intervenção está relacionada com a autodeterminação, especialmente para os países que conseguiram com

64 *The responsibility to protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS>, acesso em 23 out. 2013.

sacrifício sua independência das metrópoles coloniais. Pode ser que o compromisso contra graves violações de direitos humanos implique algum grau de interferência no Estado afetado, mas como garantir que o tema também não venha a ser manipulado e sirva de pretexto para outras agendas políticas e interesses? Por que às vezes certos casos são trazidos à luz enquanto outros, igualmente preocupantes, passam ao largo e não motivam o mesmo empenho em resolvê-los? Estados são acusados de utilizar dois pesos e duas medidas. Como minimizar a possibilidade de que isso ocorra ou que a ação proposta seja realmente a mais eficaz para o objetivo em vista?

Disso também decorre o princípio de que, se um sistema de segurança coletiva almeja possuir legitimidade e eficácia, é vital que a norma multilateral seja respeitada. Do contrário, o edifício jurídico-institucional que se construiu com esforço ao longo de décadas, mesmo longe do ideal, pode ver seus alicerces abalados. É o que ocorre quando decisões unilaterais são tomadas ao arrepio do direito internacional, sobretudo ações que envolvem o uso da força em caráter punitivo e arbitrário. A Carta estabelece condições para o emprego de meios militares, mas claramente se trata de um último recurso, a ser utilizado com parcimônia, somente depois de exauridas todas as possibilidades de encaminhamento diplomático do conflito. Ainda assim, não se espera que ações dessa natureza causem dano maior do que aquele que pretendem sanar.

O que fazer, digamos, quando existe uma ameaça à paz que ainda não se materializou? A Carta da ONU, ainda que

imperfeita e à espera de uma revisão abrangente, representa o anseio de que o império da lei nas relações internacionais constitui um bem a ser alcançado. Ao comentar sobre especulações a respeito da doutrina da "guerra preventiva" do governo do Presidente George W. Bush, na esteira da guerra contra o Iraque em 2003, Rubens Ricupero foi claro nesse aspecto: "Transferir para o Conselho de Segurança a responsabilidade de decidir sobre a existência de uma ameaça latente não resolve o problema, já que o Conselho não tem capacidade própria de inteligência e a informação provida por aqueles que possuem tal capacidade é muitas vezes factualmente errada ou manipulada politicamente".[65]

O Conselho de Segurança difere substancialmente da Corte Internacional de Justiça, a instância judiciária que zela pelo direito internacional e tem seu próprio Estatuto, que é parte integral da Carta da ONU. Ao defrontar-se com qualquer questão, a abordagem por excelência que o Conselho emprega em primeiro lugar não é a jurídica, embora seus membros recorram frequentemente a argumentos legais. Como não é um tribunal colegiado, o Conselho depende da mediação política para emitir juízos e opiniões. Assim, o órgão é instado amiúde a tomar decisões sem ter certeza sobre os fatos, isto é, seus membros podem até mesmo possuir informação factual ou de inteligência sobre determinado acontecimento, mas esta não é necessariamente crível, imparcial ou unanimemente comprovada. Além disso, a mesma informação pode ser lida de modo diferente por

65 RICUPERO, Rubens. A dificuldade de construir consenso numa era de extremos. In: *RODRIGUES, Thiago* & ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). A *ONU no século XXI*, op. cit., p. 58.

cada Estado, o que torna o ato de julgar ou decidir com base nisso uma questão política que, em última análise, pode distorcer a veracidade dos fatos.

Diante desses dilemas, cabe a pergunta: quando a ONU falha, a responsabilidade é da Organização ou de seus Estados-membros? Pode ser um preciosismo conceitual separar a Organização em si dos Estados que a compõem, da mesma forma que o Secretariado, que tem um papel distinto dos Estados na engrenagem onusiana, não pode ser simplesmente igualado à Organização como um todo, que é maior do que seus funcionários. Talvez haja um grau de retórica nesse jogo de palavras, mas o ex-Secretário-Geral Kofi Annan, que vivenciou de perto inúmeros dramas, não nega a questão ética e moral que se coloca: "Para um homem, uma mulher ou uma criança para quem a presença de um capacete azul é tudo o que separa a segurança da morte certa, falar de autoridade limitada, meios inadequados ou falta de recursos – ainda que seja certo – é, no melhor dos casos irrelevante; no pior, uma traição".[66]

Nos últimos anos, como se representasse uma continuidade intelectual da reflexão sobre "intervenções humanitárias", mas com outro conteúdo e outros pressupostos, passou-se a empregar mais vezes a noção de "responsabilidade de proteger".[67] O documento final

66 ANNAN, Kofi. *Intervenções*: uma vida de guerra e paz. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 31.

67 Responsabilidade de proteger: visões de Alemanha, Brasil, Canadá e França, artigos de diversos autores. *Política Externa*. São Paulo: vol. 21, nº 4, abr./maio/jun. 2013; THAKUR, Ramesh. *The United Nations, peace and security:* from collective security to the responsibility to protect. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 244 et seq.; EVANS, Gareth. *The responsibility to protect*: ending mass atrocity once and for all. Washington: Brookings Institution Press, 2008; entre outros.

da Cúpula Mundial de 2005 consagrou dois parágrafos ao assunto, estabelecendo critérios mínimos a serem seguidos, conforme o consenso alcançado a duras penas pelos Chefes de Estado e de Governo. Primeiro, foi reconhecido que cada Estado tem a responsabilidade de proteger suas populações do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e de crimes contra a humanidade. Tal responsabilidade implicaria prevenção contra tais crimes, "por meios apropriados e necessários" (parágrafo 138). E, segundo, os líderes mundiais reconheceram que a comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, também tem a responsabilidade de usar meios diplomáticos, humanitários e pacíficos apropriados, em conformidade com os Capítulos VI e VIII da Carta, a fim de ajudar a proteger as populações daqueles crimes. Nesse contexto, os Estados devem estar preparados para "tomar uma ação coletiva, de modo oportuno e decisivo, por meio do Conselho de Segurança", de acordo com a Carta, analisando caso a caso e atuando em cooperação com organizações regionais relevantes, quando apropriado, se os meios pacíficos forem inadequados e as autoridades nacionais falharem manifestamente em proteger suas populações dos crimes supracitados (parágrafo 139).

Note-se que, ao admitir a existência de uma responsabilidade para fins de proteção da pessoa humana, o documento de 2005 também privilegiou os métodos pacíficos e deu caráter de exceção à intervenção externa, a ser examinada em casos específicos, sempre em consonância com a Carta e respeitada a autoridade do Conselho de Segurança. De forma correlata, mas não

idêntica à da "responsabilidade de proteger", a proteção de civis em conflitos armados adquiriu maior destaque na prática do Conselho. Em 2006, uma resolução específica tratou do tema e admitiu explicitamente que o ataque deliberado a civis e outras pessoas protegidas, assim como violações "sistemáticas, flagrantes e disseminadas" do direito internacional humanitário e dos direitos humanos em situações de conflito "podem constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais". Nesses casos, o Conselho reafirmou sua prontidão a avaliar tais situações e, quando necessário, adotar os "passos apropriados". Como contribuição adicional, relatório de 2009 do Secretário-Geral Ban Ki-moon ressaltou a importância de sinais de alerta precoce para prevenir episódios de atrocidades em massa e esboçou uma estratégia de implementação da "responsabilidade de proteger" em três pilares: responsabilidades de proteção do Estado; assistência internacional e construção de capacidades; e resposta decisiva e oportuna.[68]

Um teste de fogo se deu no caso da Líbia. A Primavera Árabe, que começou no final de 2010, teve como fagulha manifestações populares pacíficas e anseios legítimos daquelas sociedades por maior participação, liberdade política e oportunidades econômicas. As crises políticas que se desencadearam no Oriente Médio e Norte da África, incluindo violência contra civis e violações de direitos

68 UN Security Council Resolution S/RES/1674, 28 April 2006, on protection of civilians in armed conflict (parágrafo 26); BAN Ki-moon, *Implementing the responsibility to protect*. Report of the Secretary General, UN General Assembly A/63/677, 12 Jan. 2009.

humanos, apresentaram novo desafio ao Conselho de Segurança. Houve esforços de mediação e envolvimento de organismos regionais, como a Liga dos Estados Árabes e a União Africana. A polarização dentro do Conselho, entretanto, enrijeceu posições. Em alguns casos, em situações de natureza essencialmente doméstica, parecia claro que a via política deveria prevalecer sobre a utilização de meios militares. Em outros, o Conselho tomou decisões que tiveram consequências concretas importantes no terreno.

A Resolução 1970, a primeira sobre a Líbia em 2011, conseguiu reunir a unanimidade do Conselho de Segurança e ainda apontava para uma solução pacífica entre o governo de Trípoli e as forças opositoras concentradas em Benghazi. Por ocasião da adoção da Resolução 1973, contudo, o consenso no órgão foi rompido em virtude da autorização superdimensionada que se queria dar ao uso da força para a proteção de civis, além do necessário para uma zona de exclusão aérea, conforme solicitado pela Liga Árabe e pela União Africana. Cinco membros se abstiveram na votação daquela resolução: Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia. As operações conduzidas por forças da OTAN e o apoio oferecido aos rebeldes (armas, treinamento e inteligência) foram decisivos para a queda e o assassinato de Muammar Gaddafi, mas esse na verdade não havia sido o mandato autorizado pelo Conselho, muito mais limitado em seu escopo. O parágrafo 4 fazia menção a "todas as medidas necessárias" para proteger civis e áreas ocupadas por civis "sob ameaça de ataque" na Líbia, incluindo Benghazi. Os países mais diretamente empenhados nas ações militares

interpretaram a Resolução 1973 de modo extensivo, o que gerou desconfianças entre outros membros sobre o verdadeiro propósito daquelas operações. O ambiente foi de tal modo contaminado pelo dissenso que uma sombra de "mudança de regime" se lançou sobre o Conselho no tratamento da questão da Síria logo em seguida.[69]

Estrategistas ocidentais elogiaram o que teria sido na Líbia um modelo exitoso de intervenção de baixo custo a ser replicado no futuro, com largo emprego do poder aéreo em apoio a forças terrestres locais. Proponentes da "responsabilidade de proteger" se preocuparam com o perigo de distorção do conceito. Abriu-se nova discussão sobre como monitorar a implementação de mandatos conferidos pelo Conselho de Segurança e adotar parâmetros mínimos para reforçar sua prestação de contas. O Brasil contribuiu para isso ao colocar em consideração a "responsabilidade *ao* proteger". Seu eixo doutrinário visava a conciliar a forma de atuar coercitivamente com o respeito à integridade normativa do sistema e às obrigações de todos os Estados-membros de cumprir com o acordado e não subverter causas humanitárias em função de outros interesses.[70] O ponto de partida seria o princípio de que uma missão

69 ZIFCAK, Spencer. The responsibility to protect after Libya and Syria. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 13, 2012, p. 59-93; WESTERN, Jon & GOLDSTEIN, Joshua. Humanitarian intervention comes of age: lessons from Somalia to Libya, e VALENTINO, Benjamin. The true costs of humanitarian intervention: the hard truth about a noble notion, ambos in: *Foreign Affairs,* vol. 90, no 6, Nov.-Dec. 2011.

70 Nota conceitual circulada pela Representante Permanente do Brasil, Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, S/2011/701, Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept, Nova York, 9 Nov. 2011; MARTININGUI, Felipe Nsair. *Entre a cruz e a espada:* o Brasil, o uso da força e o Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria. Brasília: Instituto Rio Branco, Mestrado em Diplomacia, 2011, p. 100.

estabelecida pelas Nações Unidas para proteger civis não deveria provocar dano maior do que aquele que pretendia remediar. Como afirmou o então Ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, durante sessão em Nova York que discutiu o assunto: "Temos de almejar um maior nível de responsabilidade. Uma vítima civil já é uma vítima em demasia".[71]

A ênfase recaía, uma vez mais, no chamado à prevenção e na exigência de exaurir todos os meios pacíficos disponíveis antes de recorrer à força, em conformidade com a própria Carta. Genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade continuam sendo circunstâncias excepcionais e não a regra geral. Nos casos realmente graves de necessidade incontornável de uma "resposta decisiva e oportuna", que corresponde ao terceiro pilar da estratégia de implementação esboçada pelo Secretário-Geral, trata-se de fazer valer a observância do espírito e da letra do mandato conferido pelo Conselho, que não deve ser visto como um cheque em branco nem uma licença para tomar partido entre forças políticas em confronto no interior de determinado Estado. Este é um debate que continua em curso e ao qual nenhum país deveria permanecer indiferente.

71 Pronunciamento do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Antonio de Aguiar Patriota, em debate na ONU sobre Responsabilidade ao Proteger, Nova York, 21 fev. 2012.

VIII

Reforma: uma agenda por implementar

A história da reforma do Conselho de Segurança é longa e tortuosa, com poucos resultados concretos.[72] Na verdade, a única alteração real na composição do Conselho foi sua ampliação em 1963 na categoria de assentos não permanentes, evento que ocorreu apenas uma vez. Seria, aliás, pouco convincente considerar como reforma genuína as substituições de Taiwan pela República Popular da China em 1971 e da extinta União Soviética pela Rússia em 1991.

A expansão realizada na década de 1960, em plena Guerra Fria, teve sua origem no processo de descolonização e no ingresso na ONU de novos países independentes oriundos do mundo em desenvolvimento. Havia mais do que dobrado o número de Estados-membros em relação aos 51 membros fundadores. Numerosos países da Ásia e da África não se consideravam obrigados pelo acordo de cavalheiros de 1946, que distribuía os assentos temporários por grupos regionais. Exigiam com veemência maior representação no

72 BOURANTONIS, Dim. *The history and politics of UN Security Council reform*. Londres: Routledge, 2007; WEISS, *Thomas* G. *Overcoming the Security Council* reform *impasse:* the implausible versus the plausible. Occasional Paper 14. Berlim: Friederich Ebert Stiftung, January 2005.

Conselho de Segurança, no ECOSOC e em outros órgãos e agências do sistema ONU.[73] Assim, com o voto favorável de 97 dos 114 Estados-membros que pertenciam à Organização naquele momento, a Assembleia Geral adotou a Resolução 1991/1963, que criou quatro assentos não permanentes além dos seis já existentes. Foi a primeira emenda à Carta desde sua assinatura em 1945. Um novo padrão foi definido para preencher essas dez cadeiras: cinco para Estados da Ásia e da África; dois para a América Latina e Caribe; um para a Europa Oriental; e dois para a Europa Ocidental e Outros Estados.[74] Essa distribuição com base nos grupos regionais, apesar de defeituosa (quem são afinal os Outros?), segue sendo aplicada até hoje e, a cada ano, a Assembleia Geral elege cinco membros permanentes para exercer mandatos de dois anos. A eleição anual de metade dos membros temporários evita o cenário de mudança abrupta e repentina no Conselho, caso houvesse a saída ao mesmo tempo de dez membros e a entrada de outros dez. Como se imagina, a presença no órgão envolve preparação e há uma agenda adensa a destrinchar. As delegações necessitam de tempo para adquirir certo traquejo e estar em condições ótimas de participar ativamente nos trabalhos.

A insatisfação generalizada com o *status quo* e a vontade política da maioria em promover mudanças explicam o

73 DAWS, Sam. The origins and development of UN electoral groups. In THAKUR, Ramesh (ed.). *What is equitable geographic representation in the twenty-first century?* Report of a seminar held by the International Peace Academy and the United Nations University, 26 March 1999, Nova York, p. 17-23.

74 A Resolução também expandiu o ECOSOC de 18 para 27 membros. UN General Assembly Resolution 1991 (XVIII), 17 December 1963, Question of equitable representation on the Security Council and the Economic and Social Council.

êxito daquela primeira ampliação. A minoria contrária (ou pouco entusiasta da reforma) incluía quatro dos P-5: os Estados Unidos e a Grã-Bretanha se abstiveram e a França e a URSS votaram contra a Resolução 1991 da Assembleia Geral (a China/Taiwan votou a favor). Como usual, aqueles que desejavam procrastinar alegavam a necessidade de "consultas adicionais". Como se tratava de emendar a Carta, teve de ser seguido o rito previsto em seu Artigo 108, isto é, qualquer emenda para entrar em vigor, além de ser aprovada por dois terços da Assembleia Geral, precisava ser igualmente ratificada por dois terços dos Estados-membros, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança. Ao contrário do que previam os mais céticos, as objeções foram superadas e todos os P-5 terminaram ratificando a emenda, que passou a vigorar em 1965, ao obter o mínimo requerido na época de 76 ratificações.[75]

O precedente foi útil para mostrar que o veto unilateral sobre emendas à Carta, já aprovadas por expressiva maioria de dois terços, pode envolver um alto custo político. Os membros permanentes cederam a uma solução de compromisso mesmo se inicialmente alguns deles tinham restrições ao processo. Além disso, diferentes fatores políticos e estratégicos influíram na decisão dos P-5 de não entravar a ratificação. Em meio à disputa Leste-Oeste por poder e influência, não parecia politicamente sábio confrontar os países em desenvolvimento nessa

75 LUCK, Edward C. *Reforming the United Nations:* lessons from a history in progress. Nova York: International Relations Studies and the United Nations Occasional Papers, no 1, 2003, p. 8-10.

matéria, alijando potenciais aliados na ONU e prejudicando outros interesses.

Com o fim da Guerra Fria, o clamor pela reforma ganhou novamente impulso nas Nações Unidas. O número de Estados-membros continuava aumentando, mas o núcleo do Conselho de Segurança permanecia o mesmo daquele resultante da Segunda Guerra Mundial. Em 1993, a Assembleia Geral decidiu estabelecer um Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre a reforma do órgão.[76] Não escapa à inteligência dos delegados ou de qualquer observador atento que a criação de comitês, comissões e grupos de trabalho na ONU pode ser tanto uma maneira de aprofundar a discussão para atingir melhores resultados quanto um estratagema para adiar o momento de decisão em torno de tópicos mais sensíveis. Países que tinham dúvidas sobre as modalidades mais profundas de reforma formaram um grupo que ficou conhecido informalmente como o "clube do café" (no folclore dos corredores, supostamente porque preferiam interromper a reunião a engajar-se a fundo no seu conteúdo). Esse Grupo de Trabalho continuou ativo por 15 anos. Sessões periódicas para troca de impressões e debates entre as delegações foram acompanhadas por especulações, diálogos ásperos e propostas as mais diversas, mas não se chegou a qualquer conclusão prática.

Ao longo desse processo, dois momentos foram particularmente marcantes. Em 1997, tendo por base uma proposta do então Presidente da Assembleia Geral, o

76 UN General Assembly Resolution 48/26, 3 December 1993, Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters.

Embaixador malásio Razali Ismail, previa-se um aumento no número de membros do Conselho de Segurança de 15 para 24 membros. Cinco novos membros permanentes deveriam ser eleitos: três países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina e Caribe; e dois entre os países desenvolvidos. Àquela altura, a proposta Razali, embora não adotada, buscava representar o caminho do meio na negociação ao tentar acomodar a fórmula 2+3 de expansão do quadro permanente. Adicionalmente, haveria um incremento nos assentos não permanentes, que subiriam de 10 para 14 lugares. Essas novas quatro cadeiras seriam assim distribuídas: uma para Estados africanos; uma para Estados asiáticos; uma para Estados europeus orientais; e uma para Estados latino-americanos e caribenhos.[77]

Outro momento-chave ocorreu em 2005, quando se celebrava os 60 anos das Nações Unidas. No ano anterior, o Painel de Alto Nível, convocado pelo Secretário-Geral para analisar ameaças, desafios e mudanças no campo da paz e segurança, havia delineado dois modelos para a reforma. O modelo A propunha criar seis novos assentos permanentes, sem direito a veto, além de três assentos não permanentes adicionais com mandato de dois anos. O modelo B não contemplava ampliar os lugares permanentes, mas sim criar uma terceira categoria de oito assentos com mandatos mais longos (quatro anos), com a possibilidade de serem

77 BOURANTONIS. *The history and politics of UN Security Council reform*, op. cit., p. 76 e 111.

renovados, além de mais um assento não permanente com o mandato tradicional de dois anos (não renovável).[78]

Havia grande expectativa de que o ambiente de reforma que permeou a Cúpula Mundial de 2005 pudesse finalmente alavancar mudanças significativas no Conselho de Segurança. Em seu relatório *Uma liberdade mais ampla*, o Secretário-Geral Kofi Annan instou os Estados-membros a considerar os dois modelos recomendados pelo Painel de Alto Nível e tomar uma decisão ainda naquele ano. O consenso nessa questão vital seria preferível, escreveu Annan, mas se este não fosse alcançado por algum motivo, tal não deveria ser usado como "escusa para adiar a ação".[79] Um projeto de resolução foi tabulado, patrocinado pelos países do G-4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão) e 23 outros Estados-membros, incluindo um dos P-5 (França). Esse projeto, que não chegou a ser votado, reconhecia o mérito de dar maior representatividade ao Conselho e propunha sua ampliação para 25 membros. Além de quatro novos assentos não permanentes, o projeto previa a criação de seis lugares permanentes, a partir de uma distribuição baseada nos grupos regionais existentes: dois para Estados africanos; dois para Estados asiáticos; um para Estados latino-americanos e caribenhos; e um para Estados da Europa Ocidental e Outros. Também se previa uma revisão da situação criada pela reforma no prazo de

78 *A more secure world*: our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. Nova York: UN Department of Public Information, 2004, p. 81 e 110.

79 *In larger freedom*: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General. General Assembly document A/59/2005, 21 March 2005, p. 43 (parágrafo 170).

quinze anos, período durante o qual os novos membros permanentes não deveriam exercer o direito de veto.[80]

Apesar das dificuldades em se obter uma definição, o tema permaneceu na agenda e não deixou de ser tratado pelas delegações. Em setembro de 2008, houve progresso ao se decidir "começar negociações intergovernamentais no plenário informal da Assembleia Geral", com base em propostas dos Estados-membros, a fim de buscar uma solução que obtivesse "a mais ampla aceitação política possível". Essas negociações deveriam ocorrer com boa-fé, respeito mútuo e de maneira aberta, inclusiva e transparente, em torno de cinco temas-chave: categorias de membros; questão do veto; representação regional; tamanho de um Conselho ampliado e métodos de trabalho; e relação entre o Conselho e a Assembleia Geral. A decisão a respeito não antecipou, contudo, o modo como esses temas-chave seriam negociados nem que tipo de fórmula poderia guiar o processo a um resultado tangível.[81]

As negociações substantivas que ocorrem atualmente em Nova York, acompanhadas com interesse pelas Chancelarias nas capitais, estão amparadas nesse mandato da Assembleia Geral, por meio de um Facilitador, Embaixador Zahir Tanin, Representante Permanente do Afeganistão. Por solicitação escrita de mais de 140 delegações na 64ª Sessão da Assembleia Geral, um texto-base que reúne propostas substantivas dos Estados-membros foi circulado pela primeira

80 UN General Assembly draft resolution A/59/L.64, 6 July 2005, on Security Council reform.

81 UN General Assembly, Decision 62/557, 15 September 2008, Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters.

vez em 2010 e está sendo objeto de negociação e revisão. É importante ter presente que a posição dos países sobre a reforma deve ser analisada como um processo contínuo, não como uma fotografia. Há muitas nuances na formulação articulada por cada Estado-membro e as opiniões podem sofrer evolução ou simplesmente mudar com o tempo. O que parece definitivo hoje pode ser diferente amanhã, como sói acontecer no universo da política e da diplomacia.

Os Estados Unidos, um ator fundamental, já indicaram que estão abertos, em princípio, a uma expansão "modesta" do Conselho nas duas categorias de membros permanentes e não permanentes, desde que a consideração desses novos membros permanentes seja feita de modo específico. Os critérios para a escolha deveriam ser baseados no Artigo 23 da Carta, em particular as contribuições para a paz e a segurança internacionais e outros objetivos da Organização. Representantes norte-americanos declararam que os EUA desejam preservar a eficiência e a eficácia do Conselho, não consideram modificar a estrutura atual do poder de veto e consideram "improvável" que sejam adotadas emendas à Carta concedendo o veto a novos membros.

Ainda entre os P-5, a China costuma sustentar a necessidade de uma reforma razoável do Conselho de Segurança para fortalecer sua autoridade e eficiência, com prioridade ao aumento da representação dos países em desenvolvimento, especialmente da África. Os delegados chineses se preocupam com o fato de que os Estados-membros continuam divididos sobre o assunto e, na avaliação de Pequim, mais consultas seriam necessárias para

uma solução que acomode "as preocupações e interesses de todos". A Rússia, por seu turno, vem destacando que ainda continua indefinido o formato mais adequado para as mudanças na composição do Conselho e, por isso, as negociações deveriam buscar um acordo que desfrute "do maior apoio possível". A Rússia tampouco admite mudança nas prerrogativas dos atuais membros permanentes (poder de veto). A Grã-Bretanha e a França mantêm uma proposta conjunta, em linha com a declaração franco-britânica de 2009. Os dois países europeus reiteraram diversas vezes seu endosso à ampliação em ambas as categorias de membros e manifestaram nominalmente apoio ao G-4, assim como a uma representação permanente para a África.

Outro grupo de interesse comporta países que outrora pertenciam ao "clube do café", renomeado Unidos para o Consenso. Seus membros mais vocais incluem Itália, Paquistão, Coreia do Sul, México, Argentina, Espanha e outros. Embora não homogêneo em suas propostas, que podem advogar a expansão apenas dos assentos não permanentes ou conter modelos intermediários de assentos com mandatos de duração mais longa, esses países compartem a resistência à criação de novos assentos permanentes. Em geral, o grupo favorece abordagens que incluam todas as posições e propostas dos Estados-membros, de modo abrangente, nos cinco temas-chave, com amplas consultas conduzidas pelo Facilitador. Sustentam que o objetivo das negociações deveria ser aproximar as diferentes posições, que permaneceriam sobre a mesa durante todo o processo.

A África ocupa posição singular e merece consideração à parte pelo número de votos que representa. O Grupo Africano, que reúne 54 Estados-membros depois do ingresso do Sudão do Sul, adotou em 2005 uma posição comum consubstanciada no Consenso de Ezulwini, favorável à ampliação de ambas as categorias de membros permanentes e não permanentes, com 11 novos assentos, segundo uma distribuição geográfica equitativa. Em um Conselho ampliado, defendem os africanos, caberia à África dois assentos permanentes, com direito a veto, e cinco não permanentes. O veto deveria ser estendido aos novos membros permanentes "enquanto ele existir". Como grupo regional, a posição comum da África é coordenada pelo C-10, integrado por dez países que reportam às Cúpulas da União Africana o estado das negociações.[82]

Também atuante é o grupo conhecido como L.69, em referência a um projeto de resolução circulado em 2007.[83] Desde aquele ano, a coalizão aumentou em número e reúne cerca de 40 países em desenvolvimento de diversas regiões, notadamente Ásia, África e América Latina e Caribe. Os membros do L.69 incluem países menos desenvolvidos, sem saída para o mar e pequenos Estados insulares, além dos países do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), entre outros. O grupo vem defendendo a expansão nas duas categorias de membros e o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do Conselho. Nesse sentido, mantém canal de diálogo com o

82 OKUMU, Wafula. Africa and the UN Security Council permanent seats, *Pambazuka*, 28 April 2005. Global Policy Forum:<www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1>, acesso em 13 jun. 2013.

83 UN General Assembly draft resolution A/61/L.69/Rev.1, 14 September 2007, on Security Council reform.

Grupo Africano em torno das aspirações comuns do mundo em desenvolvimento no processo de reforma.

Há ainda países que individualmente participam com frequência das negociações e lançam propostas alternativas mais elaboradas (Eslovênia, Liechtenstein), além de organizações sub-regionais, em particular a Comunidade do Caribe (Caricom), cujos membros se mostram ativos nas sessões e reivindicam voz no processo. Outros agrupamentos e organizações, tais como o Movimento dos Não Alinhados, a Organização da Conferência Islâmica e a Liga dos Estados Árabes, igualmente intervêm para suscitar temas de seu interesse e expor argumentos.

Deve-se registrar que, exceto talvez o caso mais particular da África, a posição nacional de cada Estado-membro tende a prevalecer na negociação. Nas Nações Unidas, o vínculo entre região e critérios de representação regional não é perfeito nem automático. Como entidades coletivas socialmente construídas, mais do que meras referências geográficas, as regiões comportam múltiplas definições analíticas e conflitos de identidade. A Ásia é uma região? Onde começa e termina o Oriente Médio? O sistema de grupos regionais na ONU é uma aproximação longe de ser a resposta definitiva para essas questões. Um caso notório é o da União Europeia. Membros da UE podem ser eleitos para o Conselho de Segurança por diferentes grupos regionais: Europa Ocidental e Outros, Europa Oriental ou até mesmo pelo Grupo Asiático (Chipre). Ainda assim, apesar das ambiguidades e imprecisões que cercam a ideia de "representação regional", parece difícil negar o fato de que

existem regiões sub-representadas ou totalmente ausentes do quadro permanente do Conselho, como é o caso da África e da América Latina e Caribe.[84]

Os problemas e obstáculos à reforma são bem conhecidos e não se resumem a interesses contrários de determinados países ou grupos. A inércia institucional também joga um papel, tendo em vista que uma emenda à Carta nessa matéria, pelo Artigo 108, exigiria uma maioria de dois terços dos atuais 193 Estados-membros, o que equivale a 129 votos. Há quem mencione ainda a proposição absurda de que somente uma Terceira Guerra Mundial teria o condão de desencadear uma reestruturação do Conselho com a profundidade necessária. Não se deseja obviamente uma nova guerra total nem o colapso do órgão por inépcia absoluta. Essas condições, postas como pré-requisitos, conduzem à imobilidade. O Conselho poderia, em tese pelo menos, permanecer em funcionamento regular durante anos sem mudanças significativas. O custo, porém, seria um órgão cada vez mais anacrônico e ultrapassado, com o progressivo declínio de sua autoridade, representatividade e legitimidade na visão dos Estados-membros.[85]

A bem da verdade, desde a intensificação do debate na década de 1990, foram registrados alguns avanços na reforma da ONU no nível micro, administrativo e operacional, e também no que se refere à sua estrutura

84 WEYEL, Volker (ed.). *The quest for regional representation:* reforming the United Nations Security Council. *Critical Currents*. Uppsala, no 4, May 2008, Dag Hammarskjöld Foundation; MORRIS, Justin. UN Security Council reform: a Counsel for the 21st century. *Security Dialogue*. Oslo, vol. 31, no 3, 2000, p. 265-277.

85 HURD, Ian. Myths of membership: the politics of legitimation in UN Security Council reform. *Global Governance*. Boulder: vol. 14, no 2, 2008, p. 199-217.

macro, organizacional, como o estabelecimento do Conselho de Direitos Humanos e a decisão de criar a Comissão de Consolidação da Paz.[86] Começaram igualmente mudanças nas estruturas de governança global no aspecto econômico, com a criação do G-20 financeiro e a revisão do sistema de quotas e representação nas instituições de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial). No entanto, esses movimentos de reforma não alcançaram o cerne do Conselho de Segurança e a esfera da segurança internacional, de valor estratégico, continua presa ao *status quo*.

Os P-5 desfrutam de um privilégio institucionalizado pela Carta, refletido no poder de veto, decorrente de uma situação de fato após a Segunda Guerra Mundial. Por se encontrar cristalizado dessa forma, o quadro permanente do Conselho logra manter-se em grande medida alheio a altos e baixos na distribuição material do poder global. Assim, apesar de mudanças em seu poder relativo no sistema internacional, países como Grã-Bretanha e França retêm considerável capacidade de iniciativa no órgão. O mesmo vale para a Rússia, se comparada com a posição que a União Soviética ocupou na política mundial na época da bipolaridade da Guerra Fria. Essa aparente desconexão com a realidade internacional pode ser bem ilustrada pelo extenso período que foi necessário esperar (de 1949 a 1971) para que o assento chinês ocupado por Taiwan fosse finalmente transferido para a China continental.

86 *Reforma da ONU:* IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, "O Brasil no mundo que vem aí", Rio de Janeiro, 21 ago. 2009. Brasília: FUNAG, 2010.

Como vimos, vem da criação da ONU a ideia de que os membros permanentes seriam os maiores responsáveis pela paz e segurança internacionais. Essa concepção deve ser qualificada, já que atualmente os maiores contribuintes de tropas em operações de manutenção da paz são países em desenvolvimento. Tampouco há relação necessária entre a posse de armas nucleares e assentos permanentes. A Carta de São Francisco, aprovada em junho, é omissa sobre isso (a bomba atômica sobre Hiroshima foi lançada em agosto). O fato de que as potências nucleares declaradas sejam justamente os P-5 se deve à forma como o Tratado de Não Proliferação Nuclear foi negociado em 1968 e não à conjuntura de 1945. No limite, vincular novos assentos permanentes à posse de armas nucleares seria um perigoso convite à proliferação.

Este livro procurou mostrar que o Conselho de Segurança tem uma importância que deve ser reconhecida. Por esse mesmo motivo, não conviria que o órgão ignorasse por mais tempo as realidades geopolíticas do século XXI e permaneça congelado no passado. Ao se tornar mais representativo, o Conselho ganha em legitimidade de longo prazo. Analistas costumam afirmar que o desafio consiste em "multilateralizar a multipolaridade", de modo que as instituições globais e as instâncias decisórias internacionais se acomodem melhor às mudanças ocorridas no mundo. Uma das alternativas seria prever representação mais adequada a países em desenvolvimento do Hemisfério Sul, que desfrutam hoje de uma participação muito maior na economia mundial e nas relações internacionais de modo

geral. Todos os Estados-membros da ONU têm o direito de postular-se como candidatos, mais ainda aqueles países com capacidade de contribuir e que demonstrem seu compromisso com o fortalecimento das Nações Unidas e o respeito às regras do sistema multilateral.

Um fato relevante e inédito nesse processo seria a eleição pelo voto de novos membros permanentes, a despeito de serem ou não potências militares nuclearizadas. Para isso não é preciso outra guerra ou uma revolução. Assegurado o pleno respeito à norma internacional vigente (Artigo 108), ao princípio da igualdade jurídica dos Estados (um país, um voto) e às formas democráticas de expressão da maioria, a Assembleia Geral pode aprovar uma resolução que emende a Carta e amplie as duas categorias de membros, além de aperfeiçoar os métodos de trabalho do órgão. Essa reforma poderia ser vinculada a um mecanismo de revisão depois de certo tempo para assegurar seu caráter dinâmico. Ademais de uma mudança de composição estrutural, esta seria uma novidade de concepção, finalidade e representação. Simultaneamente, deve prosseguir o esforço por prestigiar e fortalecer a Assembleia Geral, cujo papel é insubstituível para todos os Estados-membros. O velho Conselho de Segurança, que nasceu dos escombros da guerra, fruto de injunções de poder e influência, cederia o passo a um Conselho renovado, com membros permanentes eleitos e maior número de membros não permanentes, que ali teriam seu lugar não por considerações exclusivas de poder bruto, mas por decisão soberana da comunidade internacional representada no foro mais universal que até o momento se conseguiu produzir.

Bibliografia básica

AMORIM, Celso. *A diplomacia multilateral do Brasil*: um tributo a Rui Barbosa. Brasília: FUNAG/IPRI, 2007.

_____. O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa*. São Paulo: vol. 3, n. 4, mar. 1995, p. 3-15.

ANNAN, Kofi. *Intervenções*: uma vida de guerra e paz. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Comentário à Carta das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Centro de Direito Internacional (CEDIM), 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Reforma da ONU*. IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional. Brasília: FUNAG, 2010.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008.

BRIGAGÃO, Clóvis & FERNANDES, Fernanda (orgs.). *Diplomacia brasileira para a paz*. Brasília: FUNAG, 2012.

CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU*: unipolaridade, consensos e tendências. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

CERVO, Amado Luiz. *As Nações Unidas - ONU*. Brasília: FUNAG/ Thesaurus Editora, Coleção Livro na Rua-16, 2009.

GARCIA, Eugênio V. *O sexto membro permanente*: o Brasil e a criação da ONU. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

FONSECA Jr., Gelson. *O interesse e a regra*: ensaios sobre o multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. (org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU*: 1998-1999. Brasília: FUNAG, 2002.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2005.

HERZ, Mônica & HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais*: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier/ Campus, 2004.

LASMAR, Jorge Mascarenhas & CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, Coleção Para Entender, 2006.

LOPES, Dawisson Belém. *A ONU entre o passado e o futuro*: a política da autoridade. Curitiba: Editora Appris, 2012.

MARTININGUI, Felipe Nsair. *Entre a cruz e a espada*: o Brasil, o uso da força e o Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós-Guerra Fria. Brasília: Instituto Rio Branco, Mestrado em Diplomacia, 2011.

MERCADANTE, Araminta & MAGALHÃES, José Carlos. *Reflexões sobre os 60 anos da ONU*. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo*: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva. Brasília: FUNAG, 2010.

RODRIGUES, Thiago & ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). A *ONU no século XXI*: perspectivas. São Paulo: Editora Desatino, 2011.

SALIBA, Aziz Tuffi. *Conselho de Segurança da ONU*: sanções e limites jurídicos. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. *Estudos Avançados*. São Paulo: vol. 19, n. 53, 2005, p. 347-367.

_____. O Brasil e as Nações Unidas. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990*. Vol. IV: Prioridades, atores e políticas. São Paulo: Cultura Editores Associados/USP, 2000, p. 215-248.

_____. O Brasil na presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: FONSECA JR., Gelson & CASTRO, Sérgio H. Nabuco de (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: IPRI/Paz e Terra, 1994, p. 135-145.

SEITENFUS, Ricardo. Manual das organizações internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2011)*. Brasília: FUNAG, 2012.

TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. *A Carta das Nações Unidas*: uma leitura constitucional. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2012.

TSCHUMI, André Vinícius. *Princípio da segurança coletiva e manutenção da paz internacional*. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2010.

formato	11,5 x 18 cm
mancha gráfica	8,5 x 14,5 cm
papel	pólen soft 80g (miolo) , couchê fosco 170g (capa)
fontes	Cambria 12 (títulos)
	Delicious 9,5 (textos)
	Opens Sans 7 (notas de rodapé)

Criada ao final da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas desempenha um papel fundamental na política mundial contemporânea. Um de seus órgãos principais, ao Conselho de Segurança cabe a responsabilidade primária na manutenção da paz e da segurança internacionais. Além da faculdade de impor sanções mandatórias, o Conselho é, ainda hoje, a única instância internacional capaz de autorizar o uso legítimo da força em caso de ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, conforme o Capítulo VII da Carta da ONU. Este livro expõe, de forma sintética, os grandes desafios e dilemas em torno da ação do Conselho, na teoria e na prática. Mais do que nunca, é preciso conhecer e entender como o órgão funciona e quais são seus limites. Refletir sobre seus erros e acertos diante de situações de conflito constitui tarefa essencial para todos aqueles que anseiam por um multilateralismo fortalecido e uma paz sustentável e mais justa, que valorize o diálogo, a prevenção e a diplomacia na solução de controvérsias internacionais.

ISBN 857631473-8
9 788576 314738

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br