

ONU: UMA ANÁLISE SOBRE SUA ESTRUTURA INSTITUCIONAL E A NECESSIDADE DE REFORMAS EM SEU CONSELHO DE SEGURANÇA

UNITED NATIONS: AN ANALYZES OF ITS INSTITUTIONAL STRUCTURE AND THE NEED FOR REFORMS IN ITS SECURITY COUNCIL

Michelle de Castro Carrijo¹
Virgínia Beatriz²
William Costa³

Resumo: O objetivo principal deste trabalho está na análise das modificações sofridas pelo cenário internacional, assim como as nuances que articulam e desenvolvem as relações internacionais diante de um contexto mutável e globalizado referente à Organização das Nações Unidas. Neste contexto, vale ressaltar o surgimento de insatisfações quanto a instituição desde a década de 1980, ao se tratar de reformas, em particular, no Conselho de Segurança, como no que se refere à inserção de países emergentes. Dessa forma, a partir da compreensão da estrutura institucional da ONU busca-se analisar a necessidade de se implementar reformas no interior da organização, fundamentalmente aquelas que tangenciam o Conselho de Segurança bem como analisar as divergências ocorridas no tabuleiro internacional que propiciam o entendimento aprofundado sobre a ideologia de poder e sob sua influência, principalmente, econômica, mas como também política, cultural e social pelo mundo.

Palavras-chaves: Organização das Nações Unidas; Poder; Relações Internacionais.

Abstract: The main goal of this study is the analysis of the changes which the international scenario has undergone, as well as the nuances that articulate and develop international relations in the face of a changing and globalized context in reference to United Nations. In this context, it is worth highlighting the dissatisfaction stemmed from the 80's, when dealing with reforms both in the Security Council as the participation of developing countries. Thus, from the understanding of the institutional structure of the UN, authors seeks to analyze the need to implement reforms within the organization, primarily those that relate to the Security Council as well as analyzing the differences occurred in the international "chessboard" that may give deeper understanding of the ideology of power and its influence, not only economic but also political, cultural and social throughout the world.

Keywords: United Nations; Power; International Relations.

1. Introdução

¹ Doutora em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Professora da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) - Uberlândia/MG. E-mail: michelle.carrijo@esamc.br

² Aluna do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) - Uberlândia/MG. E-mail: virginiabeatrizmelo@yahoo.com.br

³ Aluno do curso de Relações Internacionais da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC) - Uberlândia/MG. E-mail: william_19costa@hotmail.com

À medida que o homem aprende a lidar com os inúmeros processos que o circunda, desenvolve maneiras para interpor-se à sociedade e figurá-la à sua forma. Assim, fazem-se também as relações internacionais, que ao decorrer do tempo é modificada e adequada. Aos poucos, a dinâmica internacional impele-se a um contexto de natureza humana tornando-se própria da humanidade. Ribeiro (2005, p.140) explica as mudanças do cenário global, das estruturas de controle político mundial e dos novos pólos de poder como ícones complexos da ordem internacional, afirmando que se admitem interpretações divergentes, principalmente em relação à supremacia nacional norte-americana frente à inglesa ou francesa. Para muitos estudiosos, principalmente os tradicionalistas das escolas europeias, admitir que os Estados Unidos possuem uma maior pré-disposição ao controle mundial é uma ideia conflituosa, uma vez que, afirmam, que as negociações internacionais, em contexto amplo, geram maiores efeitos devido às ações da diplomacia estatal europeia bem como o poder da União Econômica do velho continente.

Na visão progressista de Girault (2009, p.66), há o que ele denomina de processos dinâmicos de integração, que têm como principal função a articulação das relações internacionais. Nessa perspectiva, o autor apresenta que os conflitos entre Estados, muitas vezes, subsidiam o surgimento da cooperação internacional e, conseqüentemente, trazem ao cenário mundial segurança e prosperidade. Outrora, os mesmos conflitos observados por um lado positivo desencadearam uma série de desequilíbrios no cenário externo causando guerras, segregações populacionais, xenofobia e problemas relacionados com poder.

Dessa forma, assim como houve e, continua havendo, mudanças na conjuntura internacional, as organizações criadas por essa dinâmica, para arquitetar e sistematizar essas relações entre Estados, ora amistosas ora de conflitos, sofrem mudanças importantes, mas também nem sempre positivas.

Biancheri (2005, p.8) defende que, à medida que os organismos internacionais passam a influenciar as áreas em que se dedicam, surgem as teorias de poder de sobreposição ao cenário internacional. Em essência, as teorias de poder se efetivam pela ação política e representativa dos organismos no plano externo frente a uma ação interna, e na delimitação do objetivo central de sua existência. Nessa perspectiva, as correntes teóricas das relações internacionais tentam, de forma abrangente, abordar a presença dos órgãos internacionais como atores importantes para o sistema mundial e, portanto, apesar de representados, principalmente, nos pensamentos liberais e neoliberais é extremamente analisado na teoria behaviorista.

O Behaviorismo, método de estudos das Relações Internacionais surgido no pós-Segunda Guerra Mundial, traz em sua organização de pensamento que as influências geradas pelos órgãos estatais e internacionais (organizações) são formadas por uma combinação de um *Rechtsstaat* (Estado Constitucional), estabelecido pelas Leis internas, e um *Machtstaat* (Estado de Poder), ações derivadas das Leis, que geram efeitos de proteção e controle do bem-estar social; e essa junção de perspectivas, apesar de bastante centrada dentro de um Estado Nacional, não se engendra ao tabuleiro internacional, uma vez que o sistema anárquico é uma condição social, ou seja, todo conjunto de política mundial é descentralizado e heterogêneo e não cumprem uma ordem igualitária à todos os Estados (JACKSON; SORENSEN, 2007, p.12).

Logo, nestas condições, compreender o papel da Organização das Nações Unidas (ONU) se torna de grande importância, uma vez que, tal organização, tem em sua trajetória, o desenvolvimento de ações, na maioria das vezes, superiores a outros órgãos internacionais e a países de menor expressão internacional tornando-o um agente modificador da ordem mundial.

De fato, analisar a forma como a ONU atua no sistema internacional é extremamente importante, porém, essa mesma condição é observada quando se tem em mente a compreensão do poder que alguns países possuem em relação a outros no interior da organização fazendo com que dilemas e contradições se construam sobre esse órgão, aparentemente, responsável pela orientação de todos os outros organismos.

É essa questão que serve de referência para o desenvolvimento do presente artigo: o poder destinado a uns, no interior da organização, não é o mesmo que a outros - essa observação é tema de discussão e análise de muitos estudiosos que buscam explicar, mas, acima de tudo, questionar a razão pela qual decisões mundiais importantes, como sobre a paz e a segurança internacionais, concentram-se nas mãos de apenas cinco países (Estados Unidos, Rússia, China, França e Reino Unido), que constituem o Conselho de Segurança da ONU.

Trata-se, portanto, de um ambiente externo moldado por decisões “egoístas”, firmadas pela ação de um colegiado de potências surgido em um contexto específico que não o faz-se mais. Grandes críticas estão postas, principalmente, em relação aos Estados Unidos que durante seis décadas influenciaram as decisões da ONU e não hesitariam a desobedecê-las quando se tratasse de benefício próprio.

É sabido, porém, que, se um Estado possui o poder suficiente para fazer valer suas decisões fora de suas fronteiras, ele o pode e, conseqüentemente, o fará, pois não existe

qualquer impedimento de uma autoridade superior, apenas algumas leis sem caráter de eficácia soberana.

2. Organização das Nações Unidas (ONU)

Com o término da Segunda Guerra Mundial o sistema internacional se viu em um ambiente político-econômico enfraquecido. A ideologia de se criar uma Organização que articulasse e promovesse cooperação nas relações internacionais surge no decorrer da década de 1920, quando a corrente de pensamento realista surge com propósito de gerir um mundo otimista que acreditasse no ordenamento internacional através da criação e coordenação de um órgão institucionalizado - Liga das Nações - que punisse a discórdia e fortalecesse as relações estatais (LAMAZIÈRE, 1998, p.88).

A Liga, por sua vez, não perdurou, uma vez que, em primeira instância havia vários percalços em seu caminho, tais como: imparcialidades entre a Alemanha e a Rússia, quanto à assinatura do Tratado de Paz de Versalles; o dispêndio japonês ao contrapor-se a Manchúria; a discrepância da Grã-Bretanha e da França por nunca terem considerado a Liga uma instituição importante. Porém, o fator de maior peso que levou à dissolubilidade dessa iniciativa originada pelo presidente norte-americano Woodrow Wilson, acontece quando o próprio Senado dos Estados Unidos recusa-se a ratificar o acordo da Liga.

Posteriormente a estes ideários liberais, tomaram-se como base as correntes realistas iniciadas na década de 1930. Opondo-se bruscamente ao liberalismo, o realismo acreditava que as relações internacionais eram advindas das ações humanas, na qual, os homens que as realizavam eram maus e gerariam uma política internacional descentralizada, anárquica. O mesmo anarquismo que gerava mais disputas foi definido, como Keohane (1993, p.97) afirma, de busca pela hegemonia em um regime internacional, pois: “A potência hegemônica ganha capacidade de configurar e dominar seu entorno internacional, enquanto administra um fluxo suficiente de benefícios a pequenas e médias potências para convencê-las de que coincidem em interesses.”.

Ao decorrer da Guerra Fria transcorria, de fato, uma lógica bastante pertinente: muitos países acreditavam que através da cooperação pacífica poderia se estabelecer o término do conflito, entretanto, a outros não tão otimistas, acreditava-se que a guerra bipolarizada traria bons frutos no que tange, principalmente, ao interesse material e a ineficácia da Liga das Nações.

Apesar de possuir, no entanto, poder de instituir sanções econômicas ou militares contra os estados conflituosos, a Liga foi dissolvida, com o início da 2ª Guerra Mundial, pois não havia conseguido cumprir seu objetivo central, qual seja o de estabelecer a cooperação entre as nações, difundindo a paz e a segurança mundial.

A incerteza gerada pelo fracasso da Liga das Nações promovia mais insegurança que credibilidade a uma futura Organização. Crer novamente em um órgão institucionalizado direcionado por alguns países em contextos já não tão semelhantes ao anterior da Segunda Guerra poderia gerar mais conflitos e revoltas. Porém, em 1945, surge a Organização das Nações Unidas a partir da Carta das Nações Unidas com a aprovação de 50 países reunidos em São Francisco (EUA), com o objetivo principal de se evitar o surgimento de novas guerras mundiais, as quais trouxeram grandes perdas humanas e econômicas para diversos países.

A carta das Nações Unidas foi criada posteriormente à decisão principiante dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha em plena Segunda Guerra Mundial, através da Carta do Atlântico, 1941. Este documento pronunciava-se a favor do estabelecimento da paz de forma conjunta e sistêmica com os outros países do mundo, na qual, a única base para se estabelecer a paz duradoura seria a cooperação voluntária de todos os povos livres para evitar uma grande ameaça de agressão. Para tanto, faz-se saber que os ideais buscados na Carta do Atlântico são:

1º- Os países não procuram nenhum engrandecimento; 2º - Não desejam que se realizem modificações territoriais; 3º - Respeitam o direito que assiste a todos os povos de escolherem a forma de governo sob a qual querem viver; 4º - Se empenharão para que todos os estados tenham acesso em igualdade de condições ao comércio e às matérias primas do mundo; 5º - Desejam promover, no campo da economia, a mais ampla colaboração entre todas as nações 6º - Esperam que se estabeleça uma paz que proporcione a todas as nações os meios de viver em segurança dentro de suas próprias fronteiras; 7º - Essa paz deverá permitir a todos os homens cruzar livremente os mares e oceanos; 8º- Acreditam que todas as nações do mundo, por motivos realistas assim como espirituais, deverão abandonar todo o emprego da força (A CARTA DO ATLÂNTICO, 1941).

Ou seja, a Carta das Nações Unidas tem como precursores estabelecidos na Carta do Atlântico. Entretanto, apesar destes princípios, os Estados Unidos e a União Soviética não hesitaram em entrar em Guerra. Ainda assim, voltaram a reiterar através da conferência de Washington em 1942 e a de Moscou em 1943 a necessidade de se criar uma Organização Internacional baseada no princípio da igual soberania dos Estados (SEITENFUS, 2003a, p.93).

A Carta da ONU possuía como eixo-principal eliminar as incongruências e imperfeições jazidas do impasse político da Liga das Nações. Em sua nova constituição enquadraram-se um novo modelo regulatório, em que se fundamentava na soberania estatal, na solução pacífica de conflitos inter-fronteiriços e na restrição ao uso da força. Para tanto, seria de suma importância a jurisprudência do Direito Internacional como coadjuvante e ator principal ao se tratar da regulamentação destes atos.

Assim, Larrañaga (2003, p.7) apresenta que os regimes internacionais moldados pela nova instituição internacional são baseados em três dimensões de investigação:

- 1) Investigação empírica para a paz, que trata dos problemas do passado, no qual estão as informações e os dados;
- 2) Investigação crítica para a paz, que se ocupa das mudanças e informações do presente;
- 3) Investigação construtiva para a paz, que se ocupa do futuro, desempenhando possíveis estratégias de paz.

Todas as dimensões analisadas agem de modo interdisciplinar e, somente assim, foi possível compreender que o processo de governança internacional, posto em prática pela Carta das Nações Unidas, conseguiu apresentar as seguintes características:

1. A comunidade internacional compõe-se de Estados soberanos unidos por denso sistema de relações institucionalizadas; 2. as pessoas oprimidas por potências coloniais têm direito de exprimir livremente os seus interesses; 3. alastra-se a aceitação de *standards* e valores que se opõem ao princípio da efetividade do poder; 4. o direito internacional é renovado por novos procedimentos, regras e instituições; 5. princípios jurídicos inovadores orientam os membros da comunidade internacional; 6. a preservação da paz, a promoção dos direitos humanos e a busca da justiça social são prioridades da coletividade de Estados; 7. as desigualdades interindividuais e interestatais dão origem à proposição de novas formas de governança da apropriação e distribuição dos recursos naturais e dos territórios (A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, s/d).

O princípio universalista, base da nova Organização, fundamentava-se no princípio de isonomia política, na qual, não haveria Estado-membro mais importante do que outros. Nessa perspectiva, através do Contrato Social, pode-se fazer alusão à ONU de modo que todos os países possuem participação igualitária, porém ao se tornarem membros da Organização abdicam de sua soberania parcialmente (ROUSSEAU, 1996, p.22). Nesse sentido, Dag

Hammar skjöld, ex-secretário das Nações Unidas enfatiza que a ONU “não foi criada para conduzir a humanidade ao paraíso, mas para evitar que a sociedade tombasse no inferno”.

Apesar da grande preocupação com a cooperação no Sistema Internacional, visava-se também a influência concedida aos países que participassem de uma organização de cunho global. A exemplo disso, basta observar a trajetória crescente da quantidade de países-membros da organização, que partiu de 51, em 1945, para 192 que é a quantidade de Estados-membros atuais.

Com a configuração bipolarizada do Sistema Internacional e a formação dos eixos de poder estabelecidos no pós-Segunda Guerra, tornava-se, cada vez mais, importante se ter uma Organização interdependente que pudesse gerir os conflitos enfrentados e preveni-los. Assim, é possível compreender, também, que houve uma grande relação entre a evolução de Estados-membros e a paz, podendo esta relação, não ser, em caráter estrito, de estabilidade, mas sim de influências no tabuleiro externo.

2.1. Estados Membros e Estrutura Institucional da ONU

Os Estados-membros que compõem e participam da ação da Organização das Nações Unidas somam-se, assim como apresentado anteriormente, uma quantia bastante expressiva. É importante observar, que todos os países que apresentam assento dentro da Organização são dotados de Soberania reconhecida, restringindo, porém, o Vaticano, Taiwan e o Timor Leste, que, justamente por não terem soberania reconhecida, não compõem a ONU.

De acordo com as regras do Direito Internacional Público um Estado só pode ser reconhecido pela ONU se apresentar quatro características básicas:

I) População: É o conjunto de indivíduos nacionais ou estrangeiros que habitam uma determinada porção territorial, delimitada por um período de tempo.

II) Território: Compreende-se por território a reunião da área terrestre somada aos espaços hídricos que estão circunscritos dentro da área limítrofe territorial.

III) Governo e Capacidade de manter relações internacionais: São características que se completam, pois um Estado precisa ser soberano, ou seja, não deve apresentar um governo subordinado, em que seja delimitado sua atuação no cenário internacional.

Sendo assim, Taiwan e Timor Leste não possuem reconhecimento pela ONU por não serem dotadas de um governo formal e independente, vinculando sua soberania ao domínio da China, naquele, e Indonésia, neste. Entretanto, o Vaticano, apesar de reconhecida sua Personalidade Jurídica pela Itália no Tratado de Latrão (1929), não faz parte da Organização

por ser uma comunidade neutra, em que as pessoas que ali residem preservam seus costumes e cultura originados da Itália como um todo, ou seja, a nacionalidade não limita-se a este local, ainda sim, é possível mencionar o regime teológico como sendo a forma institucional adotada de controle e normativos internos, em que, as considerações e ações advêm e restringem-se do papado (AMARAL, 2006, p.56).

Para se tornar um Estado-membro o país precisa estar disposto a aceitar a regulamentação proposta pela Carta das Nações Unidas. Sua entrada se efetivará pela decisão da Assembleia Geral, sob a supervisão do Conselho de Segurança, que poderá vetar a adesão.

A ONU é composta de três Conselhos, uma Assembleia e um Secretariado. Este último é o principal funcionário administrativo da ONU, responsável por atuar em todas as reuniões dos outros órgãos. É composto por diversos funcionários e um Secretário Geral, indicado pela Assembleia Geral, com mandato de cinco anos.

O Conselho Econômico e social visa promover cooperação internacional e econômica, assim como coordenar as atividades das organizações especializadas nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário etc. através de consulta ou recomendações. Nesta perspectiva, pode elaborar relatórios ou recomendações para projetos de convenções e organizar conferências internacionais. Além disso, pode consultar ONGs que se ocupem de assuntos de sua competência. Deste órgão participam 54 membros eleitos pela Assembleia Geral e as decisões são tomadas pela maioria dos membros presentes e votantes.

O conselho de Tutela é composto pelos membros permanentes do Conselho de Segurança e é responsável por acompanhar o progresso social de territórios em que ainda não há governo independente.

Enquanto o Conselho de Segurança visa à manutenção da paz e da segurança internacionais, usando se necessário, a força, a Assembleia Geral fornece recomendações a esse Conselho e adota resoluções não-obrigatórias. Ambos de suma importância que serão analisados mais adiante.

2.1.1 Assembleia Geral

Este é o principal órgão deliberativo da ONU, é de competência geral e abrangente de acordo com as finalidades de cooperação internacional em diversas áreas. Da Assembleia participam todos os Estados da Organização das Nações Unidas, em que cada Estado-membro pode ser representado por, no máximo, cinco delegados e cinco suplentes.

A Assembleia Geral é responsável por fornecer recomendações acerca da manutenção da paz e da segurança internacionais; eleição dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança; eleição dos membros do Conselho Econômico e Social, e dos Conselhos de Tutela; admissão de novos membros; suspensão dos direitos e privilégio; a expulsão dos membros; questões relativas ao funcionamento do sistema de Tutela e questões orçamentárias .

É feita uma reunião por ano, a qual é realizada na terceira terça-feira do mês de setembro e perdura-se até o final do ano. Para o auxílio da Assembleia Geral nesses encontros sete comissões específicas de cada área são formadas: política, política especial (ad hoc), econômica, social, tutelar, administrativa e financeira e comissão jurídica. As sessões podem, ainda, ser convocadas a pedido do Conselho de Segurança, resultando um caráter extraordinário, que se realiza dentro de 24 horas a partir da solicitação (SEITENFUS, 2003b, p.144).

A Assembleia Geral é representada por um Birô⁴, formado por um presidente, sendo que este não pode ser um dos Estados permanentes do Conselho de Segurança, treze vice-presidentes e os presidentes das sete comissões.

Todos os Estados-membros têm direito a um voto em relação a questões discutidas neste Órgão. O processo de tomada de decisão está relacionado à maioria dos votantes, ou seja, em casos processuais, a maioria simples dos presentes define a possível ação. Porém, em casos fundamentais, como os que envolvem a segurança, a paz, a admissão de novos membros ou mesmo as financeiras será necessário o voto de uma maioria de dois terços. Contrapondo a esta última regra, citemos o caso ocorrido em 1971, em que a Albânia propôs a votação da admissão da República popular da China (como representante da China, e a consequente exclusão da China Nacionalista), a Assembleia opinou que a questão não era importante, mesmo tendo as características (entrada de novo membro) de necessidade de votação por dois terços dos presentes, sendo então decidida por maioria simples (ACCIOLY; SILVA, 1998, p.122).

Nessa perspectiva, não é permitido votar na Assembleia, os membros que estiverem em atraso no pagamento de suas contribuições financeiras, se o total de suas colaborações atrasadas igualarem ou excederem a soma das respectivas contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. Entretanto, será permitido que o Estado-membro vote,

⁴ Birô é um conjunto de pessoas responsáveis por armazenar e analisar informações firmadas pela Assembleia Geral que possam servir de arquivos de competência técnica para justificar atos e ações, assim como servir de instrumento de análise de cenários.

mesmo correlato com as informações acima, uma vez que comprove que a falta do pagamento é devida a condições independentes de sua vontade.

A Assembleia contrai obrigações obrigatórias e facultativas. Entre as obrigatórias estão a consideração e aprovação do orçamento da Organização; a eleição dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança e dos membros do Conselho Econômico e Social e do Conselho de Tutela; admissão de novos membros; suspensão e expulsão deste; a nomeação do Secretário Geral da ONU, em que estas últimas quatro atribuições devem ser recomendadas pelo Conselho de Segurança; eleição; exame dos relatórios anuais do Conselho de Segurança; além do estabelecimento de estudos de promoção da cooperação internacional como o desenvolvimento econômico, social e político.

Entre as obrigações facultativas, estão atribuídas qualificar e discutir questões que estejam vinculadas a Carta da ONU; considerar os princípios de cooperação na manutenção da paz e da segurança; solicitar atenção do Conselho de Segurança para situações que possam ameaçar a paz e segurança internacionais. Porém, nenhuma consideração deverá ser feita pela Assembleia Geral, exceto se o Conselho a solicitar.

De acordo com a denominada Resolução de Acheson (Secretário de Estado dos Estados Unidos), ficou decidido que a Assembleia reunir-se-á em qualquer caso que ameace a paz, ou uma ruptura desta por meio de uma agressão, ou devido a impossibilidade de reunião unânime dos membros permanentes. Ainda será efetiva a participação da Assembleia quando o Conselho de Segurança encontra-se incapaz de fazer frente de sua principal responsabilidade. Assim, a Assembleia Geral examinará imediatamente a questão com o objetivo de fazer aos membros recomendações apropriadas sobre as medidas coletivas a serem tomadas.

A partir da adoção desta Resolução, a Assembleia pode ser convocada pela maioria dos seus membros ou pela maioria do Conselho de Segurança, na qual foi convocada na invasão da Hungria, em 1956, a crise de Suez, também em 1956 e a guerra do Katanga, atual Zaire, 1961 (MEIRA MATTOS, 2002, p.166).

A manifestação das decisões da Assembléia se materializa através de resoluções que, às vezes, se contrapõem às decisões emanadas do Conselho de Segurança. Estas últimas são imposições que todos os Estados-membros devem acatar, correndo o risco de sofrer sanções caso não o fizerem. Já, a natureza das resoluções provindas da Assembleia tem caráter bastante distinto, pois trata-se apenas de recomendações feitas aos Estados-membros ou ao conselho citado, que ausenta qualquer caráter impositivo ou de penalidade.

2.1.2. Conselho de Segurança

Com a necessidade de se criar um sistema internacional mais eficiente ao combate a atos de agressão, pós Segunda Guerra Mundial, foi preciso, de acordo com Franklin Roosevelt, definir a proteção de Estados menores, assim como a segurança dos Estados Unidos. Com o término da doutrina Monroe, anunciada perante a União Pan-Americana, viu-se a necessidade de contemplar um maior engajamento mundial, na qual os Estados Unidos teriam função permanente, juntamente com os outros “três policiais” (Reino Unido, antiga União Soviética e China) formando os chamados “Big Four” (PATRIOTA, 1998).

Enquanto os Estados Unidos, o Reino Unido e a China possuíam 1 voto cada, a antiga União Soviética teria 3 votos devido a representação de seu país, da Ucrânia e da Bielorrússia, os territórios autônomos do Império Inglês - como o Canadá e a Índia - também possuíam 1 voto, porém eram passíveis de veto. Apesar do surgimento do Conselho se efetivar após a Segunda Guerra, Roosevelt não mediu esforços durante o conflito para assessorar as relações econômicas, planejar a paz nos campos de segurança, as limitações de armamentos e, principalmente, a cooperação internacional. No entanto, com o ataque japonês à Pearl Harbor, em dezembro de 1941, alertou em Washington a necessidade de um agrupamento permanente de “nações unidas” para o combate às potências do Eixo (Alemanha, Itália e Japão).

A relação entre a violação dos direitos humanos, a ameaça à paz e à segurança internacional, surgiu como recurso para combater a política do Apartheid praticada pela África do Sul. Entretanto, o entendimento do Conselho de Segurança só procedeu em 1977, decretando embargo econômico à África do Sul, o embargo à venda à Rodésia do Sul (Zimbábue).

Assim, foi criado o Conselho de Segurança que, atualmente, é composto por 15 Estados-membros, sendo que 5 destes são permanentes (China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos) e os outros 10 são membros rotativos, que são votados e escolhidos pela Assembleia Geral, tendo com base dois pressupostos: a contribuição para a efetivação dos propósitos da ONU e uma distribuição geográfica equitativa.

Este Órgão tem como principais funções a manutenção da paz, ruptura ou ato de agressão da mesma, e seguranças internacionais, até mesmo mediante o uso da força. O Conselho pode aplicar sanções por meio de forças armadas dispostas pelos Estados-membros consoante acordos especiais, assinados para este fim.

O Conselho atua em nome dos demais membros sobre questões relativas a:

- a) litígios entre Estados-Membros;
- b) regulamentação de armamentos;
- c) ações em casos de ameaça à paz e agressão;
- d) cumprimento das sentenças da Corte Internacional da Justiça. Adota resoluções para a solução pacífica de conflitos e decide sobre medidas coercitivas, em caso de ameaças.

Todas as decisões deste órgão são tomadas através de um processo de votação, no qual cada membro tem direito a um voto, sendo que as questões processuais são aderidas mediante o voto afirmativo de nove membros, e os demais assuntos precisam do voto afirmativo de nove membros, que deverão, no entanto, conter o voto afirmativo dos cinco membros permanentes. Nas decisões sobre soluções pacíficas de controvérsia, os países envolvidos no conflito terão que aderir ao que é recomendado, não tendo então o poder de vetar. É importante deixar claro que os membros-permanentes têm direito de vetar qualquer decisão sobre assuntos não-processuais, sendo assim, qualquer membro permanente pode opor, sem qualquer justificativa, à aprovação de determinadas decisões do órgão, paralisando-o e enfraquecendo a própria organização como um todo.

Apesar desta evolução do processo de voto e da “igualdade” entre os países, observou-se um grande conflito ideológico durante a Guerra Fria. Se, por um lado, havia a grande influência norte-americana nos países ocidentais, a União Soviética não se limitava a fomentar o desenvolvimento oriental. Sendo assim, o cenário internacional ocupado por um sentimento de desconfiança foi palco de grandes desavenças por quase cinco décadas.

Mesmo o Conselho de Segurança sendo um órgão de caráter uniforme, há a segregação entre os próprios membros-permanentes. Enquanto os Estados Unidos, França e Inglaterra tomam suas decisões em reuniões prévias, chamadas instância P3, definindo a posição ocidental, a China e a Rússia não se limitam a decisões conjuntas, se reunindo então na chamada P5, em que todos estes países discutem sobre a manutenção da segurança.

Apesar do Conselho de Segurança ser o órgão mais forte da ONU, por sua estrutura político-militar e detenção do direito de voto, é incompetente para decidir juridicamente sobre qualquer assunto. Cabe a ele, efetivar negociações ou outras medidas apenas para manter a paz e a seguranças internacionais, detendo-se dentro da análise de legalidade ou não-legalidade.

3. Reforma no Conselho de Segurança

Até o momento foi discorrido sobre a estrutura institucional da ONU e sua aplicabilidade. No entanto, apesar de fazer criteriosas observações, torna-se imprescindível tratar de mudanças que, possivelmente, alterariam a atual balança de poder e concederiam a “igualdade” entre os membros da organização.

Classificam-se as Nações Unidas, até aqui, como uma instância intergovernamental, ou seja, que não se situa acima dos governos soberanos, mas é a representação da união dessas soberanias, ocupando-se como um foro de mediação ou intervenção em situações críticas de ameaça ao sistema.

Independentemente da representatividade de todos os países, nota-se que, nem todos os Estados estão aptos a exercer o mesmo poder. É possível verificar a disparidade dentro do próprio Conselho de Segurança, pois, apesar do número de Estados-membros da ONU ter crescido consideravelmente desde a sua criação de 52 para 191, o Conselho continua restrito a alguns poucos países.

Apesar dos grandes movimentos ocorridos nas décadas de 1980 e 1990, foi em 1963 que ocorreu a primeira mudança neste Conselho, pelo fato da descolonização e consequente entrada nas Nações Unidas de dezenas de Estados, logo ampliou-se o número de cadeiras no órgão em decorrência da aprovação pela Assembleia Geral, na qual, foram incorporados mais quatro membros não-permanentes, passando de 11 para 15 os assentos no referido órgão.

A exigência por mudanças tem seu ímpeto na década de 1980, quando passa-se a discutir a reforma do Conselho de Segurança, com a ampliação do seu número de Estados-membros. Com o atraso econômico gerado a muitos países durante a 2ª Guerra Mundial, a crise nas repúblicas soviéticas, as manifestações populares na China contra o socialismo autoritário, os conflitos Irã-Iraque e Argentina-Inglaterra e a pobreza assolada pela grande maioria dos países, via-se que o mundo começava a traçar uma nova dinâmica internacional, um novo contexto mais interdependente e mais tecnológico, o que mais tarde foi caracterizado pela Nova Ordem Mundial. As pressões iniciais, em sua maioria, originaram-se pelo conjunto de países não tão afetados por algum evento internacional, digam-se, então, alguns países latino-americanos, africanos e sul-asiáticos que justificavam que os 5 componentes do Conselho sempre estavam estritos à conflitos e não à promoção da paz. Apesar disso, os maiores movimentos para que tal mudança ocorresse foram iniciados apenas uma década mais tarde com o interesse dos Estados Unidos em promover uma estratégica parceria de cooperação territorial, econômica e política com a inclusão da Alemanha e do Japão como membros permanentes (SARDENBERG, 1994a, p 138.).

Já nos anos 2000, mais especificamente, em 2003, a crise provocada pela invasão do Iraque gerou alguns reflexos no cenário internacional; um deles, por exemplo, foi o afastamento dos Estados Unidos em relação aos seus aliados europeus, principalmente a França, a Itália e a Alemanha que não consideraram sensata a ação norte-americana e logo se incumbiram de fazer apontamentos e de acelerar o processo de críticas por todo o mundo à ação inóspita e à ineficácia da política externa do país. Dessa maneira, novas considerações sobre a ampliação do Conselho de Segurança foram postas em pauta e diversas opiniões lançadas na mídia para que se houvesse pressão internacional.

Em 2004, Brasil, Índia, Alemanha e Japão, o chamado G4, uniram esforços na promoção de uma reforma que contemplasse a ampliação das categorias de permanentes e não-permanentes, com a inclusão de países em desenvolvimento em ambas. Nessa perspectiva, o G4 elaborou uma proposta de ampliação para um total de 25 membros.

No ano seguinte, na Conferência dos países membros da União Africana, realizada na Suazilândia, foi proposto a ampliação do Conselho para 26 membros, sendo que seis novos permanentes (dois para África, dois para Ásia, um para América Latina e um para a Europa Ocidental), porém com direito a veto.

São várias as propostas para a reforma da ONU, O Painel de Alto Nível, denominação concedida pelo conjunto de países desenvolvidos que compõem as Nações Unidas para associar os estados-membros que não compõem o Conselho de Segurança, mas que possuem grande influência dentro da Organização, propôs a criação de seis novos membros permanentes sem direito a veto e mais três novos membros não-permanentes com mandato de dois anos, ou ainda, não seriam criados novos postos permanentes, porém, seria instituída uma nova categoria de membros não-permanentes, em oito, que teriam mandato de quatro anos e com direito de renovação (BAENA SOARES, 2007, p.285).

Baena Soares (2007, p.285) afirma que apesar de haver a maior necessidade de mudanças no Conselho de Segurança, é preciso que a ONU se reestruture por completo, ou seja, uma adequação no Conselho requereria outro tipo de relacionamento com a Assembleia ou com as Secretarias, por exemplo. De fato, uma única modificação acarretaria inúmeras outras, e apenas assim seria possível tornar a Organização das nações unidas mais sólida e representativa.

Partindo deste pensamento, é possível enumerar três propostas de ajustes às realidades contemporâneas à legitimidade jurídica. O primeiro é a necessidade de rever, para ampliá-la de maneira a dar representatividade igualitária a todos os membros. A opção mais adequada é a criação de seis novos membros permanentes e mais três eleitos, com mandato

de dois anos. De fato, a aritmética de 1945 não é a mesma de 2011. É discrepante, quando, por exemplo, a Europa está representada por três membros permanentes em cinco, e outras regiões continuam ignoradas, assim o privilégio do veto deve ter seu uso disciplinado e restringido (SARDENBERG, 1994b, p.140).

O segundo refere-se ao processo de decisão, em que deve ser apresentado com maior transparência e divulgação a todos os membros. O terceiro diz respeito à necessidade de revigorar os demais órgãos, a Assembleia Geral e o Conselho Econômico e Social.

Ainda assim, é preciso, novamente, estabelecer um parâmetro entre o papel da ONU e o comando dos Estados Unidos. De fato, a sobrevivência desta Organização efetivou-se pela ação norte-americana, entretanto, a grande influência da política externa dos americanos nos relatórios de ações da maior organização de todas torna-se fajuta e estritamente consolidada em suas vontades.

O papel da ONU nas relações internacionais desde sua criação tem sido bastante destacado, seja pelas inúmeras facetas que possui seja pelo que se espera desta Organização. Porém, o Cenário Internacional exige uma nova estrutura institucional, não centralizada, mas sim, organizada e igualitária.

4. Conclusão

Num mundo cada vez mais complexo e interdependente, a ONU continua a sobressair como órgão indispensável na resolução de conflitos, no encaminhamento de crises e na promoção do desenvolvimento. Automaticamente, a visão das pessoas sobre o mundo sem esta Organização está associada aos conflitos e injustiças.

Para tanto, a atualização de seus órgãos principais, em particular o Conselho de Segurança, continua a se fazer sentir como necessidade urgente.

Considerando que o Conselho de Segurança é o principal órgão das Nações Unidas, as atenções estão voltadas para a possibilidade de ampliação do número de seus membros, sobretudo àqueles com assento permanente. A atual composição do Conselho de Segurança configura uma estrutura desuniforme e oligárquica, que está longe de refletir a realidade política do mundo atual e a proposta inicial da ONU.

As Nações Unidas devem ser dotadas de mecanismos modernos que lhes permitam atender com eficiência e legitimidade todas as questões que lhe forem postas pelas entidades que compõem a atual sociedade internacional. Nesse sentido, a reforma deve levar em conta a

crecente capacidade da sociedade civil internacional de contribuir para a governança mundial.

A estrutura de poder atual não é a mesma que a de 30 ou 40 anos atrás, se houve por bastante tempo uma dinâmica restrita em dois países, hoje não a faz-se mais. A representatividade de poucos países nas décadas de riqueza bélica colocou-os em um aparato bem sucedido durante toda sua existência, entretanto, a atual Ordem Mundial é bastante diferente e requer outras lideranças. Os Estados Unidos, apesar de deter grande supremacia externa, não lidera mais o plano internacional nem é o detentor da unicidade de poder, o fato é que, o mundo rege-se como um colegiado de potências, sejam elas desenvolvidas ou em desenvolvimento que possuem ideais e interesses diferentes que não se limitam ao de cinco países.

As propostas para mudanças no Conselho de Segurança, que estão em pauta, indicam apenas uma ampliação do órgão, uma tentativa de aproximação às realidades da atual distribuição do poder mundial. A ficar assim, sem alteração no sistema de votação, sem uma quebra da estrutura oligárquica, implantada desde seu início, não haverá, de fato, uma reforma do principal órgão das Nações Unidas.

As tentativas de reformas acabam sendo sucumbidas já antes de serem implantadas. Nenhum país que possui assento permanente no Conselho de Segurança será a favor de mudanças que possam afetar seu total domínio dentro da ONU, ainda assim, as inúmeras tentativas de reforma vêm mostrar-nos que embora estejam vinculadas à maioria de países do globo terrestre é praticamente obsoleta perante o medo de se contrapor a um país extremamente mais forte em todos os aspectos. Assim, fica a seguinte pergunta: a ONU, considerada como uma organização que possui a melhor expressão da democracia, por possuir um órgão como a Assembleia Geral onde quase todos os países do mundo estão representados e possuem direito a um voto igualitário, é a organização de todos ou seria a melhor expressão da permanência do desequilíbrio, o qual refere-se ao poderio mundial de tomada de decisões nas mãos ainda fundamentalmente dos EUA?

Referências

A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. Rio de Janeiro, s/d. Disponível em <http://www.unicrio.org>. Acesso em 15 de outubro de 2011.

A CARTA DO ATLÂNTICO, 1941. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em 22 de setembro de 2011.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. N. *Manual de Direito Internacional Público*. 13.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Introdução ao direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2008.

BAENA SOARES, João Clemente. II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI) “O Brasil e o mundo que vem aí”. nov. 2007, p. 7-18.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

KEOHANE, Robert. *Instituciones internacionales y poder estatal*. Ensayos sobre teoria de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

LARRAÑAGA, Felix Alfredo. *Introdução às relações internacionais*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

MEIRA MATTOS, Adherbal. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégico, 1998.

RIBEIRO, Wagner Costa. *A ordem ambiental*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jaques. *O contrato social*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. O Brasil na presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: Gélson Fonseca Jr & Sérgio Henrique Nabuco de Castro (org.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994. p. 135-145.

SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. *Manual das organizações internacionais*. 3.ed.revi. amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. A carta das Nações Unidas. Disponível em <http://www.dhnet.org.br>. Acesso em 12 de outubro de 2011.