

O FUTURO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: AINDA É POSSÍVEL REFORMÁ-LO?

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne¹

1. Introdução :

Antes de adentrarmos ao escopo deste artigo, faz-se necessário responder algumas indagações a fim de compreendermos a problemática atual da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: o que é o Conselho de Segurança? Qual seu papel dentro do cenário internacional? Qual é sua composição? O porquê de tal composição?

De acordo com art. 24, 1 da Carta das Nações Unidas de 1945, o Conselho de Segurança é um órgão restrito da Organização das Nações Unidas, e "tem a responsabilidade principal da manutenção da paz e da segurança internacionais". É composto por cinco membros permanentes - os Estados Unidos da América, Rússia (substituindo a URSS desde Dezembro de 1991), República da China, Reino Unido da Grã-Bretanha e França - e dez membros não permanentes² eleitos por dois anos pela Assembléia Geral, respeitando uma distribuição geográfica equitativa, ou seja, três para o continente africano, dois para Ásia, dois para a América Latina e dois para a Europa ocidental e a Europa oriental.

A composição do Conselho de Segurança, no que diz respeito aos membros permanentes, resulta da vitória de 1945 e das negociações e acordos posteriores. Deste modo, a preservação e a manutenção da paz internacional "compete" aos vencedores da II Guerra mundial.

¹ Mestra em Direito Público pela Universidade de Paris.

² Os primeiros membros não permanentes foram o Brasil, o Egito, o México, a Polônia, a Holanda e a Austrália.

Atualmente, observamos uma acentuada discussão sobre uma possível, em futuro próximo, reforma no Conselho de Segurança. No entanto, a vontade de reformá-lo não é um fenômeno novo. A reforma é há muito tempo objeto de reflexões e de iniciativas. A partir de 1945, durante a Conferência de São Francisco, vários “pequenos” Estados tinham criticado fortemente o direito de veto reconhecido pela Carta das Nações Unidas (art. 27, 3) aos cinco membros permanentes e, a partir da primeira sessão da Assembléia Geral, a idéia de alterar as regras de voto do Conselho de Segurança aparecia como ponto de discussão.³

O texto da Carta de 1945, apesar das disposições dos artigos 108 e 109 relativos às alterações e à revisão da Carta, é praticamente “intocável”, senão para reformas menores. Nesse sentido, apenas modificações de pequena amplitude foram adotadas. Em 13 de dezembro de 1963, a resolução 1991 adotada pela Assembléia Geral aumentou o número de membros do Conselho de Segurança de onze para quinze (artigo 23 da Carta) e o número de membros do Conselho cujo voto afirmativo é requerido para todas as decisões diferentes das processuais de sete à nove, incluindo os cinco dos membros permanentes (artigo 27 da Carta).

Convém ressaltar que tal reforma não modificou o duplo privilégio reconhecido aos cinco vencedores depois do segundo conflito mundial: a permanência e o poder de bloqueio dos membros permanentes nas decisões para além das processuais.⁴

Desde então, qualquer reforma pode ser bloqueada apesar dos acontecimentos que venham a perturbar a ordem internacional vigente. É necessário observar que o cenário internacional sofreu profunda modificação em

³ Tarvenier, Paul ; « L’ONU et la réforme du Conseil de Sécurité », in I ‘ONU, Cinquante ans après : bilan et perspectives. Colloque Organisé par la Faculté de Droit de Besançon, 1995, p.153.

⁴ Tarvenier, Paul ; « L’ONU et la réforme du Conseil de Sécurité », in I ‘ONU, Cinquante ans après : bilan et perspectives. Colloque Organisé par la Faculté de Droit de Besançon, 1995,p.154.

relação aos anos de pós-guerra: a Alemanha e o Japão tornaram-se grandes potências e outros Estados como a Índia, o Brasil e o México desempenham atualmente um papel bastante importante no cenário internacional. Além disso, a queda do muro de Berlim, a desintegração da URSS e da Iugoslávia, o fim da Guerra Fria bem como a dissolução do Pacto de Varsóvia contribuíram para o cenário atual.

O Conselho de Segurança se ressentiu de um enorme déficit de credibilidade sobretudo após a guerra do Iraque; fazendo-se necessário reconstituí-la. A reforma é salutar, mas não deve ser um eufemismo que mascara uma diminuição da eficácia do Conselho de Segurança. Contudo, é preciso reconhecer que não é fácil determinar ou definir as modificações necessárias a fim de tornar o Conselho de Segurança mais eficiente ainda que a reforma pareça indispensável para a sobrevivência da instituição.

2. A necessidade de uma nova recomposição do Conselho de Segurança.

A divisão dos membros do Conselho de Segurança em membros permanentes e não permanentes bem como a regra da unanimidade foram e permanecem ainda uma negação flagrante da igualdade de soberania dos Estados. O número de membros do Conselho de Segurança não é representativo em relação ao número total de membros da organização.

2.1. Uma representação proporcional ao aumento dos membros da O.N.U

Em 1945, os 50 membros originários da organização eram representados por onze membros do Conselho de Segurança (de 5 membros permanentes e de seis membros não permanentes, uma relação aproximadamente de 1/5 ou 20%). Com o aumento do Conselho de Segurança em 1963 à quinze membros, o número total de membros da organização era de 113 Estados, uma relação de 1/8 ou 15%.

Em 1996, com o rompimento da URSS, o número de membros da organização passou para 188 Estados, uma relação de 1/13 ou 7%. Hoje, a relação é de 1/14. Este declínio crescente entre a representatividade do Conselho de Segurança e a Assembléia Geral fez com que a maior parte dos Estados-Membros fosse favorável a um crescimento do número de membros do Conselho de Segurança. Se tomássemos em conta a proporção dos membros do Conselho em relação ao número de Estados-Membros da O.N.U em 1945, ou seja, $11/51 = 21\%$, o Conselho de Segurança poderia hoje ser aumentado até para 39 ou 40 membros.

De acordo com certos Estados, o Conselho de Segurança deveria contar uns vinte membros; outros propõem 25 e mesmo trinta. Ademais, o Secretário-Geral da ONU, Koff Annan, recomendou em seu relatório “Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”, o aumento do número de assentos do Conselho de Segurança de 15 para 24.⁵

Qualquer que seja o critério que determina o aumento do número de membros de modo que o Conselho de Segurança torne-se mais representativo, devemos refletir apropriadamente na distribuição da população mundial, existindo, assim, uma desproporção considerável no tocante à relação Assembléia Geral/ Conselho de Segurança.

2.2. Um aumento do número de membros do Conselho de Segurança para uma representação geográfica equitativa.

Os Estados da África, de Ásia, da América Latina e do Caribe têm uma população total cerca de 5 bilhões de habitantes, mas têm apenas um membro permanente no Conselho; em contrapartida, a Europa (ocidental e oriental) e a América do Norte, com uma população total de cerca de 910 milhões de

⁵ Dois modelos são propostos por Annan: o primeiro prevê a criação de seis novas cadeiras permanentes, sem concessão de poder de veto para os seus titulares, e três não permanentes, com mandato de dois anos. Pelo segundo modelo, não seriam criadas novas cadeiras permanentes, mas oito não permanentes, com mandato de quatro anos, que seria renovável. Ademais, seria criado um assento não permanente, sem a possibilidade de renovação do mandato de dois anos.

habitantes, detêm quatro das cinco assentos permanentes do Conselho. Esta situação é considerada pelo primeiro grupo de Estados como contrária aos princípios diretores das organizações internacionais, notadamente o da igualdade soberana dos Estados, "um Estado," um voto "ou a rigor" uma voz por grupo de Estados ". A reivindicação de uma representação geográfica equitativa existe desde as origens das instituições internacionais. Sob a égide da Sociedade das Nações, os Estados que não eram compreendidos no gironde europeu pediam que a composição do conselho fosse feita, tendo em conta uma "representação proporcional por aplicação do princípio da rotação regional".

Ora, o direito de veto é um privilégio dos cinco membros permanentes que lhes permite impedir a adoção de uma resolução por um voto negativo. Este direito de veto constitui uma arma, um peso específico do qual dispõem os cinco membros permanentes quando votam questões diferentes das processuais.⁶

3. As Reforma do Conselho de Segurança é um mito?

Em 1995, no cinquentenário da O.N.U, os chefes de Estados e de governo pretendiam adotar, em Nova Iorque, uma declaração na qual tivessem aprovado a idéia de um aumento do Conselho de Segurança, no entanto, nenhuma solução satisfatória parece contudo libertar-se quanto à amplitude e quanto às modalidades de aumento dos membros do Conselho de Segurança. Agora, no seu sexagésimo aniversário, a questão que se coloca não é mais de saber se o Conselho de Segurança deve ser aumentado, mas quantos membros e em quanto tempo isto deve ocorrer.

Dessa maneira, diversas questões são colocadas, no entanto difíceis de solução satisfatória para todas. Como proceder em relação ao aumento do

⁶ Por exemplo, os Estados Unidos da América, a França, a China, o Reino Unido, a Rússia têm cada um a possibilidade de bloquear uma proposta de resolução por um voto negativo mesmo que os quatro outros membros permanentes e os outros membros não permanentes votassem em prol do projeto.

Conselho? É necessário o aumento dos membros permanentes? Em caso afirmativo, quanto e quais? Pode-se limitar a aumentar o número de membros não permanentes? Se sim, em qual proporção e sobre qual base? Quais países escolher e sobre quais critérios? Qual autoridade será competente para proceder a escolha dos novos membros? Como fazer para encontrar um acordo dos Estados-Membros permanentes do Conselho de Segurança sobre a amplitude e as modalidades de uma reforma?

Com esta diversidade de indagações, é possível identificar os principais obstáculos que poderão impedir a viabilidade de tão esperada reforma, como podemos acompanhar nas reuniões internacionais.

Existem problemas susceptíveis de atrasar ou simplesmente impedir a concretização desse projeto, como por exemplo, a multiplicidade dos Estados candidatos a membro permanente, a rivalidade política e, sobretudo, a militar (exemplo das tensões entre a Índia e o Paquistão) e as possíveis alterações introduzidas na Carta das Nações Unidas.

3.1. Os limites políticos e jurídicos.

Parece-nos importante analisar os obstáculos que podem impedir a aplicação da reforma do Conselho de Segurança. Em primeiro lugar, é necessário um acordo sobre diversos pontos. Além disso, o procedimento de modificação da carta das Nações Unidas não parece fácil de ser realizado.

3.1.1. A necessidade de um consenso entre os Estados-Membros sobre o número e a identidade dos seus eventuais novos membros.

Tudo depende da vontade ou da recusa de diversos países, sobretudo, os países membros permanentes. Se a maioria dos Estados-Membros da O.N.U concorda que o aumento do Conselho de Segurança constitui uma etapa

fundamental na democratização da organização, não concordam sobre o número exato de membros (membros permanentes e não permanentes) para aumentar a composição atual do Conselho de Segurança.

Cada país tenta alegar os seus critérios particulares, como é o caso da Índia que insiste na importância do critério da população como elemento de democracia e de potência; do mesmo modo, o Brasil considera a dimensão de seu território bem como o seu papel essencial na América Latina como razões significativas para sua admissão. Em oposição à esta pluralidade de projetos, é necessário efetivamente definir os critérios, mas deixa-se a interrogação: quais serão estes critérios?

Reformar é desejável, mas ao mesmo tempo muito difícil, porque pressupõe concessões tanto dos grandes países como dos pequenos países. Qual país terá os critérios suficientes para conseguir um assento no Conselho....o Brasil, a Índia, a Alemanha.... por que não o México, a Argentina, o Japão, a África do Sul? A grande dificuldade encontra-se na busca de um justo equilíbrio geográfico e geopolítico.

3.1.2. Esta reforma pressupõe uma modificação da Carta.

O aumento do Conselho de Segurança exigirá alterações à carta. É necessário proceder a uma revisão da carta para poder aumentar os membros do Conselho. No Capítulo XVIII intitulado "emendas", a Carta apresenta dois procedimentos que permitem alterar o texto fundador da Organização. Assim, o aumento do Conselho de Segurança pode ser obtido quer pela convocação de uma Conferência Geral de revisão quer procedendo à alterações da Carta.

Faz-se necessário constatar que se a decisão de convocar uma Conferência Geral de revisão é vinculada à aplicação da regra da unanimidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança, as alterações à Carta, qualquer que seja o

procedimento escolhido para a sua adoção, devem ser ratificados pelos dois terços dos Estados-Membros, incluídos os membros permanentes do Conselho de Segurança.

Dado a dificuldade imposta, pelos membros permanentes, da aplicação do artigo 109; o procedimento utilizado em 1963, quando foi necessário admitir novos membros não permanentes ao Conselho de Segurança foi o artigo 108 porque permite alterar certas disposições sem precisar alterar o resto do texto.

Certamente, a dificuldade essencial para a entrada em vigor das modificações trazidas à carta das Nações Unidas é a vontade de ratificação pelos cinco membros permanentes das medidas adotadas.

4. A incerteza de uma eficácia garantida pelo aumento do Conselho de Segurança.

Seria necessário também interrogar-se se o aumento desejado proporcionará necessariamente a eficácia do Conselho ou, pelo contrário, atingirá a sua “credibilidade” política. Sabemos a consequência do aumento progressivo do Conselho da SDN: ao passar a ser mais "representativo", perdeu totalmente a sua eficácia como instrumento político de pacificação da vida internacional.

Como uma dúvida pode constituir um obstáculo ao aumento do Conselho de Segurança? A maior parte dos membros permanentes atuais têm declarado, nas suas observações relativas ao aumento do Conselho de Segurança, que o objetivo principal de uma reforma deve ser o reforço da eficácia do Conselho de Segurança. A dúvida da eficácia reforçada do Conselho de Segurança faz com que as grandes potências sejam pressionadas a não iniciar uma verdadeira reforma. A pergunta que se coloca é de saber se maior representatividade do Conselho de Segurança resultaria em reforço de sua eficácia. As opiniões são compartilhadas entre os países do Norte como os do Sul. Para os países desenvolvidos (entendido por esta expressão os membros permanentes), o risco é grande de reencontrar um Conselho

de Segurança ineficaz, paralisado devido aos vetos. Para estes Estados, maiores direitos de veto conduzirá a maior quantidade de vetos. Esta análise pode parecer muito simples, mas não é privada de pertinência. A eficácia do Conselho de Segurança corre o risco de ser seriamente colocada em questão pelo uso do direito de veto. A oposição Norte-Sul sobre muitos processos teria indubitavelmente repercussões sobre o bom funcionamento do Conselho de Segurança. Os atuais membros permanentes temem que o Conselho de Segurança aumentado com novos membros permanentes torne-se uma tribuna política para os países em via de desenvolvimento.

Para estes, o aumento do Conselho de Segurança vai reforçar a sua eficácia. Quanto mais representativo for o Conselho, mais a adesão dos Estados será importante no que diz respeito às suas resoluções e à sua credibilidade. Essa demonstração parece relevante porque muitas resoluções do Conselho de Segurança são contestadas por um bom número de Estados pelo motivo de não serem consideradas legítimas. Tais resoluções foram tomadas não em aplicação correta da legalidade internacional, mas por razões freqüentemente políticas. Os Estados serão muito mais dispostos a aceitar e a executar resoluções do Conselho quando estas forem tomadas por um colegiado em que todas as regiões do mundo participem. Estes argumentos são sem dúvida sedutores. No entanto, parece difícil encontrar o justo equilíbrio entre a necessidade de uma representação geográfica equitativa e a garantia de uma eficácia do Conselho de Segurança.

5. Conclusão:

As lacunas percebidas na credibilidade do Conselho contribuem para minar a sua autoridade, com graves incidências na paz e na segurança internacional. É por isso que é necessário pensar numa "reforma radical" das Nações Unidas. A composição do Conselho de Segurança não reflete mais a realidade geopolítica do século XXI. Deve lhe ser concedido mais representatividade de modo que as suas decisões apareçam mais legítimas. Apesar desta necessidade de democratizar o

Conselho de Segurança, convém indagar se esta reforma tão almejada por muitos Estados vai impedir que as decisões sejam tomadas unilateralmente.

6. Referências:

1. Bedjaoui, Mohammed; *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité* ; Bruylant, Bruxelles, 1994.
2. DELON, Francis; « La concertation entre les membres permanents du Conseil de Sécurité », *Annuaire Français de Droit International*, 1993, pp.53-64.
3. DUPUY, P.-M.; *Droit International Public*, Paris, Dalloz, 1998, 684 p.
4. Fleurence, Olivier; *La réforme du Conseil de Sécurité - L'état du débat depuis la fin de la guerre froide* ; Bruylant Bruxelles 2000.
5. GAJA, Giorgio ; « Réflexion sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial », *Revue Générale de Droit International Public*, 1993, pp. 456-498.
6. GHEBALI, Victor-Yves; *La crise du système des Nations Unies*, Paris, La Documentation Française, 1988, 136p.
7. Quilès, Paul; Colloque International : « *Pour défendre la paix, reformer l'ONU* ». Paris, 2001; n°3103; Les Documents d'information de l'Assemblée Nationale.
8. QUENEUDEC, Jean-Pierre ; « A propos de la composition du Conseil de Sécurité », *Revue Générale de Droit International Public*, 1995, pp.955-960.

9. Rfaylovec, Djoidye ; *Veto met-il en question l'existence même de l'ONU*, 1951.
10. SOARES, G. F.; *Curso de Direito Internacional Publico*, São Paulo, ed. Atlas, 2° ed, 2004, 437p.
11. Tarvenier, Paul ; « *L'ONU et la reforme du Conseil de Sécurité* », in *l'ONU, Cinquante ans après : bilan et perspectives*. Colloque Organisé par la Faculté de Droit de Besançon, 1995.