

A aspiração do Brasil ao assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: um breve panorama

Renata de Melo Rosa¹

Ana Carolina Gomes Lira Linhares²

“A ONU não foi criada para nos trazer o céu, mas para nos salvar do inferno”.

Dag Hammarskjöld, Secretário Geral da ONU de 1953 a 1961.

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar a posição do Brasil frente à aspiração de um assento permanente ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os esforços entabulados pelo Brasil no cenário internacional, os discursos do 1º. Escalão do governo, bem como um protagonismo mais acelerado frente aos vizinhos latino-americanos confirmam esta aspiração. Contudo, o Brasil ainda enfrenta sérios problemas internos de segurança nacional e terá de enfrentar outros parceiros regionais também, aspirantes à vaga de membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, como o Canadá, por exemplo. A ocupação da vaga de membro temporário no biênio de 2010-2011 também é um dos fatores analisados neste trabalho.

Palavras-chave: Brasil. Conselho de Segurança. Nações Unidas. Assento Permanente.

¹ Pós-Doutorado em Relações Internacionais; Coordenadora do curso de Relações Internacionais do UNICEUB; Líder do Núcleo de Estudos de Diplomacia Responsável. Contato: renata.rosa@uniceub.br.

² Graduada em Relações Internacionais do UNICEUB. Membro do Núcleo de Estudos de Diplomacia Responsável. Contato: ana.carolinagl@gmail.com.

1 Introdução

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (doravante CSNU) tem como principal objetivo a “manutenção da paz e da segurança internacionais”. Surgiu com a necessidade percebida pelos países vencedores da Segunda Guerra Mundial de “tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz” (Artigo 1 da Carta das Nações Unidas). Com responsabilidade sobre a segurança mundial, tem o poder de autorizar uma intervenção militar em contextos nacionais em que o Estado não tem mais condição de monopolizar o uso da violência (WEBER, 1994).

Segundo Ribeiro (1998), as competências do Conselho giram em torno de alguns fatores essenciais: supervisão do regime de tutela (Artigos 82 e 83), regulamentação de armamentos (Artigo 26) e intervenção em situação de crise política e militar. Nesse último caso, seus meios de ação se constituem em favorecer a paz e segurança internacional, tomar as medidas necessárias para pôr termo a uma ameaça à paz (capítulo VII) e executar uma decisão julgada do Tribunal Internacional de Justiça. Ainda, o CSNU também intervém nas competências da Assembleia Geral que possam afetar os equilíbrios políticos da organização, a saber: a admissão de novos membros (Artigo 4), suspensão (Artigo 5), exclusão (Artigo 6), nomeação do secretário-geral (artigo 87), eleição de membros do Tribunal Internacional de Justiça (artigo A do Estatuto do mesmo).

Atualmente composto por quinze membros, sendo cinco permanentes e dez não permanentes, o CSNU é o único órgão intergovernamental - que se realiza entre órgãos do governo - permanente previsto na Carta. Em rigor, apenas seus membros, permanentes ou não, estão obrigados a manter uma representação permanente na Organização das Nações Unidas (doravante ONU). Seus membros permanentes são os mesmos desde a sua criação, em 1945. Pela ordem indicada no Artigo 23, são eles: República Popular da China, França, Rússia (então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas à época), Reino Unido e Estados Unidos. Estes países são os únicos com o direito a veto, ou seja, têm direito de analisar e decidir acerca de qualquer resolução e/ou intervenção em situação que seja considerada

uma constituinte de ameaça à paz e à segurança internacionais. Tal direito não se aplica às questões de processo, entendidas como aprovação de um regimento interno, a criação de órgãos subsidiários, convite a um Estado para participar de um debate ou a inscrição de uma questão na ordem do dia.

Ainda, há um número de críticas a essa estrutura: o direito ou não ao veto é um assunto polêmico envolvido nesta discussão, uma vez que confere o poder de decidir sobre assuntos relacionados à segurança dos países do globo a um grupo restrito de votantes. As maiores críticas a este modelo têm partido de países em desenvolvimento, aspirantes à reforma da ONU e possível inserção no CSNU.

Desde 1965, o CSNU inclui dez membros não permanentes eleitos (de 1946 a 1965, eram apenas seis). Tais países têm mandato rotativo a cada dois anos. Ainda, os membros permanentes não são imediatamente reelegíveis, o que constitui uma forma de evitar a formação de membros permanentes *de facto*. Para assegurar igualdade geográfica, estabeleceu-se que a distribuição se daria da seguinte forma: três Estados da África, dois da Ásia, um da Europa Oriental, dois da América Latina e dois Estados da Europa Ocidental e outros. Para o biênio de 2008-2010 são os seguintes os membros não permanentes: Áustria, Burkina Fasso, Costa Rica, Croácia, Japão, Líbia, México, Turquia, Uganda e Vietnã. O artigo 31 da Carta permite que sejam convidados para participarem nos debates, sem direito a voto, os Estados que tenham interesse em jogo em questões submetidas ao Conselho.

É interessante destacar uma contradição levantada por Adriano Moreira no prefácio de Ribeiro (1998) em relação ao seu objetivo principal. Segundo ele, o legado maquiavélico ocidental pretendido pela Carta ao tratar do CSNU, que se baseia na fórmula do jogo da força, contrasta-se com o legado humanista, também ocidental, de dar voz própria a nações então negligenciadas – legado acolhido pela mesma Carta na Assembleia Geral.

Ainda sobre a essência do objetivo do Conselho, Castro (2007, p. 27) afirma:

A missão precípua do CSNU não é, necessariamente, manter a paz e a segurança internacionais, como consta, idealmente, na carta da ONU [...] Sua finalidade essencial é preservar os pilares da ordem mundial com modificações estruturais resultantes da uni-polaridade após a extinção da URSS em 1991, salvaguardando o *status quo*. Com isso, se enfatiza que o objetivo do CSNU é evitar novos questionamentos

bélicos sistêmicos da ordem mundial vigente por meio de um processo deliberativo de conservação consensual do poder, da autoridade e dos interesses no plano da hegemonia unicêntrica.

De fato, a estrutura do Conselho permanece a mesma desde sua criação, e suas alterações, na organização ou na sua atuação, será indubitavelmente um teste à plasticidade da Organização.

2 A Reforma do Conselho de Segurança da ONU e o Brasil: esforços, compensações e desvantagens de um possível assento permanente

De acordo com relatório da Fundação Alexandre de Gusmão (2008), o Brasil é, junto com o Japão, o país que mais vezes ocupou um assento não permanente no CSNU, tendo sido eleito nove vezes. Sua atuação foi sempre norteadada pelo respeito ao direito internacional e pela defesa do multilateralismo. Após a Guerra Fria, o país participou da composição do Conselho nos biênios 1993-94, 1998-99 e 2004-5 e foi recentemente eleito para o biênio de 2010-2012. Em sua última passagem pelo Conselho, focou seu empenho na prevenção de conflitos pelo recurso à diplomacia e mediação, construção da paz e enfrentamento das causas econômicas dos conflitos, dentro da preservação da soberania dos Estados.

De acordo com Lohbauer (2004), muitos assuntos vêm ocupando a agenda de debates que cercam a Organização das Nações Unidas, desde o fim da Guerra do Golfo, em 1991, dentre eles a reforma do Conselho de Segurança. Isto trouxe o tema para nossa atuação política e para a possível inclusão do Brasil em uma das cadeiras permanentes.

Alain Pellet (2008) afirma que a reforma faria o CSNU mais representativo, eficiente e transparente e, portanto traria uma melhora adicional de sua efetividade e a legitimidade e implementação de suas decisões. No entanto, não é possível apostar em um resultado rápido às negociações, devido às rivalidades regionais e um difícil concerto entre as grandes potências, com vistas à não diluição de suas hegemonias regionais.

É notável o esforço de várias lideranças internacionais nos últimos anos para que a reforma se efetive, e na política externa brasileira isso tem se intensifica-

do: a reafirmação das relações sul-sul é uma dessas evidências.

A própria liderança militar do Brasil na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH) tem como intenção de fundo mostrar-se à comunidade internacional como nação capaz de grandes ações internacionais: desde 2004 estabelecidas no país, as forças militares trabalham na tentativa de estabilizar a violência em um Estado frágil, tomado pela vacância do Poder Executivo, em meio a problemas de método que acabam por atrapalhar os resultados objetivados quando no início da Missão, ou seja, desmobilizar, desarmar e reintegrar (DDR) - a coluna vertebral de operações de paz em situações de pós-conflito. O Relatório da Universidade de Harvard (CAVALLARO, 2005), que avaliou a missão em março de 2005, oito meses após sua instalação levanta falhas ainda presentes nos dias de hoje:

A falha da MINUSTAH em termos do DDR viola a letra e o espírito do seu mandato em pelo menos três maneiras. Primeiramente, não coletando armas que permitiram que o terror florescesse em muitas áreas, especialmente nas comunidades pobres. Em segundo lugar, as ações da MINUSTAH e do governo interino que poderiam generosamente ser caracterizadas como desarmamento - especificamente, pagamentos de compensação para os ex-militares e operações de varredura em comunidades inteiras - contravêm o espírito do mandato da MINUSTAH. [...] Em terceiro lugar, a falha da MINUSTAH em implementar o desarmamento no momento adequado colocou em risco a restauração do estado de direito no Haiti (CAVALLARO, 2005, p. 45).

À parte tudo isso, nos mais diversos fóruns, seminários e cúpulas, o Brasil tem mostrado sua intenção em divulgar seus sucessos e vantagens como possível candidato. De acordo com o Secretário de Relações Exteriores do governo brasileiro:

Mas o fato é que alguns países, entre eles o Brasil, emergem no sistema internacional pelas suas características peculiares. Se fizerem uma lista dos dez maiores países do mundo, em população, território e em produto, somente três países estão nas três listas. São eles: China, os Estados Unidos e o Brasil. Com características, inclusive, favoráveis ao Brasil, em termos das características do seu território, dimensão das terras aráveis, características relativas à homogeneidade da população, à homogeneidade da língua, à ausência de conflito de fronteiras, à inexistência de conflitos religiosos,

enfim, são características muito favoráveis à evolução do Brasil na direção de se tornar uma potência. O Brasil jamais será um pequeno país. [...] Daí a importância de certos objetivos de política externa. O primeiro deles é a questão da candidatura do Brasil ao Conselho de Segurança. Eu queria dizer que, em minha opinião, esse é o principal objetivo da política externa brasileira. Por uma razão simples: estar presente no Conselho de Segurança como Membro Permanente é um objetivo de extraordinária importância para o Brasil. (ANAIS DO VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos, 2008)

Mas quais seriam as compensações e as desvantagens para tamanho esforço? É claro que há prós e contras em uma eventual cadeira permanente no Conselho. A seguir, algumas considerações mais detalhadas a respeito.

Além do notável aumento do prestígio do país em meio às lideranças globais, fazer parte do Conselho concederia ao Brasil um endosso à sua liderança na América Latina, o que aumentaria mais ainda sua influência político-econômica na região – principalmente entre os países do Mercosul e da UNASUL. Ainda, a entrada do Brasil como membro permanente seria, em alguma medida, interessante aos Estados Unidos, uma vez que sua imagem estaria “desgastada” na América Latina, já que a ALBA – Alianza Bolivariana para as Américas e várias organizações da sociedade civil em toda a América Latina criticam explicitamente sua política externa. De fato, após a política antiterrorista adotada por Bush, a imagem da política externa norte-americana se fragilizou diante dos demais países – muitos deles criticaram e criticam a maneira como sua política foi conduzida. Assim, ter um dos países da América do Sul como “colega” de trabalho facilitaria sua aproximação aos países que o Brasil representaria.

Mas é claro que há também desvantagens no processo. Ainda sobre os países representados pelo Brasil, há a possibilidade da não aceitação dos países da América Latina à já citada liderança brasileira. Em vez de ser uma voz integradora no continente, o Brasil corre o risco de despertar a antipatia de seus países vizinhos e não ter liderança legítima – dificultando assim uma relação sem tensões entre eles o Conselho. Ao contrário dos países-membros permanentes, a tradição do Brasil nas tensões que marcaram o mundo nos últimos 50 anos sempre foi não-intervencionista, *low-profile* e negociadora. É questionável se, com sua entrada, ter de mudar toda sua proposta no que diz respeito à sua proposta de política externa

trabalhada no último meio século valeria a pena. Além disso, fazer parte do Conselho também implica gastos maiores para a manutenção de forças de paz e de recursos para a própria manutenção da burocracia da ONU.

Para por em prática assuntos da agenda ligados à segurança e defesa regional, o Brasil propôs, em abril de 2008, a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa, amplamente discutido ao longo do mesmo ano e aprovada em 15 de Dezembro de 2008, na cúpula extraordinária da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), tendo em sua composição os ministros da área de defesa da Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, além do Brasil. Seus objetivos são, principalmente: avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa; promover o intercâmbio de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial e contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa. O Conselho conta com reuniões anuais, e tem o papel de instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de Defesa no âmbito da UNASUL. É regido pelos princípios e propósitos estabelecidos na Carta das Nações Unidas e na Carta da OEA, assim como nos Mandatos e Decisões de Chefes de Estado da UNASUL. No Plano de Ação para o período de 2009-2010, constam várias ações nas áreas de política de defesa, cooperação militar, ajudas humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia de defesa e formação e capacitação. Dentre elas, a criação de uma rede de informação, a identificação de fatores de risco e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial, o planejamento de um exercício combinado de assistência em caso de catástrofe ou desastres naturais e a promoção do intercâmbio de experiências no campo das ações humanitárias. É importante ressaltar que a iniciativa da América do Sul é uma das últimas das regiões do mundo, uma vez que a maioria já conta, há tempos, com organizações desse tipo para evitar conflitos nas áreas a que se referem.

Ainda, nossas fragilidades em controlar a violência interna são um ponto a menos ao considerar o Brasil como um dos membros permanentes. Em 2008, foi produzido um relatório pela ONU, realizado por Philip Alston, acerca da violência no Brasil. O documento denuncia a situação do país: um dos mais altos índices de homicídios do mundo, execuções extrajudiciais – muitas vezes feitas por policiais

em serviço e também no sistema prisional – apoiadas por parte da população –, a lentidão e muitas vezes ineficácia do sistema de justiça criminal, a impunidade, a falha das políticas aplicadas para refrear todo o caos e a ausência do Estado em áreas de alto risco, como em complexos de favelas.

3 Considerações finais

São muitos os obstáculos encontrados pelo Brasil interna e externamente em uma provável aprovação de sua candidatura a membro permanente do Conselho de Segurança. É importante lembrar que, se a ONU ainda mantém muita cautela quanto à ampliação do Conselho de Segurança, o mesmo não é observado entre seus membros, que se mobilizam cada vez mais e de maneira diversificada, em diferentes continentes, quanto à Reforma da ONU. A política externa brasileira encontra bastante dificuldade em construir um consenso interno acerca de suas prioridades, inclusive dentro do alto escalão do Poder Executivo. As posições de diversas pastas ministeriais costumam divergir em relação aos temas prioritários da agenda de política externa. Estas divergências podem ser agravadas quando se leva em conta a pluralidade de posições do legislativo e da sociedade civil brasileira, esta última pouco consultada e interpretada como pouco relevante para a tomada de decisões referentes à política externa. Resta discutir ainda que lições podemos dar ao mundo em termos de segurança internacional, segurança humana, respeito aos direitos humanos, desarmamento, desintegração de gangues armadas, desenvolvimento social, amadurecimento da sociedade civil, fortalecimento das polícias e respeito às diferenças.

La aspiración de Brasil al asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas: un breve panorama

Resumen

Este artículo analiza la posición de Brasil frente a la aspiración de un asiento permanente al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los esfuerzos entablados por Brasil en el escenario internacional, los discursos del primer rango

del gobierno, así como un protagonismo más acelerado frente a los vecinos latino-americanos confirman esta aspiración. Pero, Brasil aún enfrenta serios problemas internos de seguridad nacional y tendrá que enfrentar otros compañeros regionales también, aspirantes a un asiento de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, como Canadá, por ejemplo. La ocupación del asiento temporario en el bienio de 2010-2011 también es uno de los factores analizados en este trabajo.

Palabras-clave: Brasil. Consejo de Seguridad. Naciones Unidas. Asiento Permanente.

Referências

ALSTON, Philip. *Exclusiva*: Philip Alston. Rádio ONU, 2007. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/detail/151183.html>>. Acesso em: 20 ago. 2009.

ALSTON, Philip. *Promoção e proteção de todos os direitos humanos, civis, políticos, econômicos, sociais e culturais incluindo o direito ao desenvolvimento*. Missão ao Brasil, 29 de agosto de 2008. (A/HRC/11/2/Add.2). Disponível em: <http://www.global.org.br/pub/FCKeditor/arquivos/File/relatorios/%7B5CDC8111-85E7-4DAA-9D58-B10ED88DE26A%7D_RelatorioAlston2008.pdf>. Acesso em: 5 set. 2009.

ANAIS DO VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Brasília: Presidência da República, 2008.

BARELLA, José Eduardo. O recuo do Brasil. *Veja on-line*, 2005. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/150605/p_080.html>. Acesso em: 12 set. 2009.

CASADEVANTE, Carlos Fernández de; QUEL, JAVIER, Francisco (Org.). *Las Naciones Unidas y el derecho internacional*. Barcelona: Ariel, 1997.

CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências*. Curitiba: Juruá, 2007.

CAVALLARO, James. *Mantendo a paz no Haiti? uma avaliação da missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti usando o cumprimento de seu mandato como parâmetro de sucesso*. Cambridge, MA: Harvard Law Student Advocates for Human Rights; Rio de Janeiro, São Paulo: Centro de Justiça Global, mar. 2005.

CHARBONNEAU, Louis. Draft proposes adding 7 to Security Council. *Reuters*, 2008a. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/newsOne/idUSN2043685820080321>>. Acesso em: 10 set. 2009.

CHARBONNEAU, Louis. ONU tem fila para críticas a direito a veto das potências. *O Globo*, 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2009/03/17/onu-tem-fila-para-criticas-direito-veto-das-potencias-754879909.asp>>. Acesso em: 06 set. 2009.

CHARBONNEAU, Louis. U.N. assembly opens door to enlarged Security Council. *Reuters*, 2008b. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSN1533301720080916>>. Acesso em: 9 set. 2009.

DANIEL, Frank Jack. S. American defense spending not arms race: Brazil. *Reuters*, 2008. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSN1441533220080415>>. Acesso em: 10 set. 2009.

FIORI, Mylena. Cúpula aprova criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. *Agência Brasil*, [S.l.], 16 dez. 2008.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarris da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008.

LEOPOLD, Evelyn. New proposals unveiled for Security Council reform. *Reuters*, 2007. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSN2020353420070421>>. Acesso em: 11 set. 2009.

LOHBAUER, Christian. O Brasil no Conselho de Segurança da ONU? *Revista BrasilAlemanha*, São Paulo, nov./dez., 2004.

MEDEIROS, João Bosco. *Redação Científica: a prática de fichamentos, resumos, resenhas*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MENON, Vanu Gopala. *Speech at the informal plenary meeting on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters, 24 March 2009*. Disponível em: <http://app.mfa.gov.sg/pr/read_content.asp?View,12417>. Acesso em: 15 set. 2009.

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, 1998.

PELLET, Alain. Legitimacy of legislative and executive actions of international institutions. In: WOLFRUM, Rüdiger; VOLKER, Röben (Org.). *Legitimacy in International Law*. Heidelberg, Alemanha: Springer, 2008.

POINTS AT THE INFORMAL PLENARY ON THE INTERGOVERNMENTAL NEGOTIATIONS ON THE SECURITY COUNCIL REFORM. United Nations, April 2009. Disponível em: <http://www.un.int/mongolia/Archives/2009/Spch_size%20and%20work%20method%202009.htm>. Acesso em: 14 set. 2009.

RIBEIRO, Manuel de Almeida. *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina, 1998.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Brasília: Universidade de Brasília, 1994.

WOLFRUM, Rüdiger; VOLKER, Röben (Org.). *Legitimacy in International Law*. Heidelberg, Alemanha: Springer, 2008.

WORNISP, Patrick. Security Council reform talks to start in February. *Reuters*, 2009a. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE50U01I20090131>>. Acesso em: 6 set. 2009.

WORNISP, Patrick. U.N. launches talks to expand Security Council. *Reuters*, 2009b. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSN19507141>>. Acesso em: 6 set. 2009.

