

A NECESSIDADE DE DEMOCRATIZAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

Edwiges Consentino Pires¹

Victor Navarro dos Reis²

RESUMO

Este artigo objetiva trazer elucidações sobre a necessidade de se realizar consideráveis e importantes alterações no Conselho de Segurança da ONU frente à atual conjectura desta Organização. A discussão terá por base as dúvidas e os inúmeros questionamentos acerca do papel da ONU e de sua efetiva relevância na sociedade internacional. Na tentativa de se reformular a ONU no que tange à sua estrutura geral, traremos à baila, algumas propostas difundidas, de forma a democratizar não só sua edificação estrutural, como também a sua forma deliberativa.

PALAVRAS-CHAVE: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. DEMOCRACIA. CONSELHO DE SEGURANÇA. REFORMA.

¹ Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior.

² Bacharel em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior.

INTRODUÇÃO

Para que se possa entender a necessidade de mudanças no atual contexto da ONU, faz-se mister a explicação conceitual desta Organização, sua criação e importância, para, posteriormente, vislumbrarmos as razões que levaram ao seu enfraquecimento e quais devem ser as saídas apontadas pelos estudiosos para que se vislumbre uma modificação do quadro que se encontra.

Considerando-se que este organismo não é um Super-Estado e que sua relação com seus membros não é do tipo hierárquico baseado em subordinação, mas sim em coordenação, revela-se, destarte, muito mais como um amplo fórum onde os problemas globais, inerentes a toda e qualquer sociedade internacional, devem ser discutidos para que se encontre as soluções adequadas e mais ajustadas às diversas soberanias.

Até meados de 2000, com o fenômeno da globalização, a ONU ainda era respeitada pelo seu caráter transnacional e supranacional que poderia ser de grande valia na nova tendência mundial de buscar maior envolvimento no âmbito internacional.

Contudo, os repetidos ataques terroristas a vários países africanos e europeus, além do colapso das Torres Gêmeas, ocorrido no dia 11 de setembro de 2001, culminando na Guerra no Iraque, que ocorreu sem a aprovação da ONU, despertaram dúvidas e infundáveis questionamentos sobre a real eficácia do órgão, que nada fez para punir os terroristas, tampouco os Estados Unidos.

Nos dias de hoje, a ONU se vê cercada de dúvidas e incertezas sobre o seu papel e de sua efetiva relevância na sociedade internacional.

O presente trabalho não tem, evidentemente, a pretensão de abordar o tema na sua totalidade. Nosso objetivo se converge à discussão e reflexão do tema, utilizando-se para tanto, de obras de autores consagrados, conceitos e opiniões abalizadas, proporcionando-nos, assim, uma visão mais ampla da problemática que será discutida adiante.

1 HISTÓRICO DA ONU

A sociedade surge das relações recíprocas dos indivíduos. No domínio internacional ocorre um fenômeno idêntico. A origem de uma sociedade no meio internacional não pode ser fixada em uma determinada data. A sua constituição coincide com a formação das primeiras coletividades organizadas. Tais coletividades formadas de homens, por necessidade ou conveniência, estabeleceram relações contínuas entre si, originando a sociedade internacional e o DIP - Direito Internacional Público -, uma vez que as relações só seriam possíveis existindo normas comuns às coletividades, ou, ainda, normas teriam sido formadas em virtude de uma necessidade. É a aplicação do aforismo “*ubi societas ibi jus*”.

A idéia de uma organização internacional política com caráter permanente e universal não é nova, vez que a humanidade, face aos constantes conflitos que sempre marcaram sua existência, há tempos vem buscando formas de contornar tais tensões. Com este pensamento que foi criada a ONU, Organização das Nações Unidas.

Rodolfo Milhomen (apud LEMOS, 2007) qualifica a Organização das Nações Unidas:

[...] é a materialização de uma consciência internacional, capaz de resolver litígios, disputas, buscar a paz, ajudar a diminuir a pobreza mundial, lutar pela prevalência dos direitos humanos, cultivar a educação, a cultura e o bem estar mundial, defender as crianças e dirimir sobre questões de segurança coletiva mundial. Serve também, em uma análise mais profunda, como um pano de fundo de um sistema de dominação.

Outro que tal, instituições como a Cruz Vermelha e a UNICEF, além de amplo apoio populacional, principalmente de todos aqueles que já sofreram os horrores de uma guerra, convalidam sua importância frente aos acontecimentos mundiais.

1.1 A Criação

Antes da criação da Organização das Nações Unidas, havia a chamada Sociedade de Nações, conhecida como "Liga das Nações", concebida durante a Primeira Guerra Mundial, em 1919, de acordo com o Tratado de Versalhes, com o objetivo de atingir a paz e segurança com cooperação internacional (Carta das Nações Unidas – ONU, 1945).

Com a ocasião da Segunda Guerra Mundial, o órgão deixou de atender aos anseios políticos da época, surgindo a conveniência de criação de uma nova instituição que substituísse àquela, durante as conferências dos países aliados na Guerra.

O alvo exposto na Liga das Nações, através dos Quatorze Pontos do presidente democrata Woodrow Wilson, foi retomado em meados de 1943, numa conferência de Aliados realizada em Moscou, pelo então Presidente norte-americano Franklin Roosevelt, imprimindo a estratégia política do país de acabar com o colonialismo e implementar a globalização, abrindo o mundo ao comércio e aos investimentos, mas garantindo a paz e a segurança mundial.

Naquele instante, o mundo necessitava de algum órgão que pudesse negociar qualquer tipo de conflito, pois a Segunda Guerra Mundial havia deixado as tenebrosas cicatrizes do nazi-fascismo, com mais de 50 milhões de mortos.

Havia um consenso sobre a necessidade de construção de uma ordem internacional baseada na idéia da cooperação. Depois do fracasso da Liga das Nações, nascida depois da I Guerra, e que não conseguiu evitar a II Guerra Mundial, os Estados Unidos e a Europa perceberam que era preciso criar um organismo que tivesse instrumentos de ação mais bem definidos para gerenciar a paz mundial (informação verbal)³.

³ Notícia fornecida por Denilde Oliveira Holzhacker, pesquisadora do Núcleo de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo em entrevista a Elisa Marcone e Francisco Bicudo.

A Conferência de São Francisco, que ocorreu entre os dias 25 de abril e 26 de junho, tinha oficialmente a denominação de “Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional” e estava aberta às Nações que lutaram contra o Eixo. Nesta Conferência, de que participaram vários Estados convidados pelos quatro Grandes (EUA, URSS, China e Grã-Bretanha), foi preparada a Carta da Organização das Nações Unidas. A expressão Carta da ONU foi proposta por Roosevelt (GONTIJO, 2010).

A Carta da ONU entrou em vigor em 24 de outubro de 1945, em Nova Iorque, com o objetivo supremo de ser a "entidade máxima da discussão do Direito internacional e fórum de relações e entendimentos supranacionais", contando com 51 países-membros originais. Em consequência, 24 de outubro passou a ser considerado o dia das Nações Unidas (GONTIJO, 2010).

A Carta correlaciona todos os princípios e objetivos das Nações Unidas, além de diretrizes para manutenção da paz e segurança mundiais. O mesmo documento também trata do regimento interno do órgão, com suas ramificações administrativas e respectivos poderes, bem como critérios para se tornar membro, convênios e possibilidades de retificação e ratificação da Carta.

A sede da ONU é em Nova Iorque, mas, a primeira Assembléia Geral ocorreu somente em 1946, em Londres, demonstrando a preocupação latente com a manutenção da paz após a sangrenta II Guerra Mundial.

A ONU possui duas categorias de membros, quais sejam, os membros originários e os admitidos. Os membros originários são todos aqueles que estiveram presentes na Conferência de São Francisco ou que haviam assinado a Declaração das Nações Unidas de 1942. Por sua vez, os membros admitidos ou eleitos são aqueles que preenchem determinadas condições e apresentam a sua candidatura à ONU. São os membros que nela ingressaram após a sua constituição.

Desde a sua criação, tem havido controvérsia e críticas sobre a atuação da Organização das Nações Unidas.

1.2 Estrutura Organizacional

A ONU possui seis órgãos, que são os seguintes: Conselho de Segurança, Assembleia Geral, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Secretariado e Corte Internacional de Justiça.

O regimento interno da ONU está presente na Carta das Nações Unidas, e compreende os artigos 07 a 32.

Cinco dos seis órgãos principais estão localizados na sede principal das Nações Unidas em Nova York, nos Estados Unidos. Excepcional é o Tribunal Internacional de Justiça que está localizado em Haia, na Holanda. Outras instituições das Nações Unidas estão localizadas em todo o mundo.

A ONU utiliza seis línguas oficiais: árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo. Quase todas as reuniões oficiais são traduzidas simultaneamente para estas línguas.

Além disso, a ONU possui ramificações, atualmente, 18 organismos, como agências, fundos, programas e comissões regionais, instalados no Brasil, tais como: a favor dos refugiados (ACNUR), do Meio Ambiente (PNUMA), da infância (UNICEF), da saúde (ONUSIDA), da mulher (UNIFEM), da educação (UNSSC, UNU), do comércio, desenvolvimento (PNUD), entre outros.

Além disso, há 13 organismos que, apesar de não terem escritório no país, se fazem presentes através de seus programas e projetos. São alguns: a UNIDO (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial), o UNCDF (Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Capital) e a OMPI (Organização Mundial de Propriedade Intelectual).

A Assembléia Geral é constituída por todos os Estados membros, conforme o artigo 9º da Carta, tendo cada um direito a um voto, podendo, segundo o artigo 10, "discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos", além de fiscalizar seus órgãos, reunindo-se anualmente e em sessões especiais, de acordo com a situação (artigo 20).

O Conselho Econômico e Social é constituído por 54 membros, eleitos pela Assembléia Geral por um período de três anos e tem o encargo de realizar "estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos e poderá fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembléia Geral, aos Membros das Nações Unidas e às entidades especializadas interessadas", como disposto no artigo 62.

O Conselho de Tutela, formado por membros do Conselho de Segurança e membros que administravam ou não os territórios sob tutela (estes eleitos pela Assembléia Geral), conforme artigo 86 da Carta, era o órgão responsável por tornar territórios tutelados em países soberanos que, por conseqüência, passariam a fazer parte das Nações Unidas. Em 1994, tornou o último território tutelado de Palau, no Pacífico, um país soberano, encerrou suas atividades como o órgão de maior sucesso das Nações Unidas.

A Corte Internacional de Justiça – CIJ -, sediada em Haia, como já foi dito, enumerada pelo artigo 7º da Carta, é qualificado como órgão judicial da organização, sendo consultada também quando a Assembleia Geral ou o Conselho de Segurança necessitarem de esclarecimentos de ordem jurídica, de acordo com artigo 92 e seguintes da Carta da ONU. Seu estatuto faz parte integrante da Carta e sua composição prevê adesão de todos os membros das Nações Unidas, além daqueles que aderirem ao estatuto. Ultimamente, vem recebendo críticas pela adesão automática ao se tornar membro da ONU, além de não aceitar denúncias de pessoas físicas, o que facilita a politização do órgão.

O Secretariado das Nações Unidas é chefiado pelo Secretário-Geral, que é o principal funcionário administrativo, a ser indicado pela Assembleia Geral mediante a recomendação do Conselho de Segurança. Foi previsto por Franklin D. Roosevelt como o "moderador do mundo". Sua função torna-se muito importante, pois é ele quem elabora o relatório anual à Assembleia Geral sobre os trabalhos da Organização, tendo que participar de todas as reuniões, além de poder, segundo o artigo 99, "chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que, em sua opinião, possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais." O Secretário-Geral é auxiliado por uma equipe de funcionários

internacionais no mundo inteiro. A Carta das Nações Unidas prevê que os funcionários do Secretariado sejam escolhidos pela aplicação das normas mais elevadas "de eficiência, competência e integridade", tendo na devida conta a importância do recrutamento numa base geográfica ampla (GONTIJO, 2010).

Após descrevermos todos os principais órgãos da ONU, chegamos ao mais importante e polêmico, o Conselho de Segurança. Este órgão será tema do próximo tópico.

2 O CONSELHO DE SEGURANÇA

A Carta das Nações determina que seus membros deverão procurar resolver seus conflitos de maneira pacífica, sem que se coloque em perigo a ordem e a paz mundial, podendo a qualquer tempo, colocar em pauta no Conselho de Segurança suas divergências.

Incumbe, pois, ao órgão, "a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais".

O órgão foi institucionalizado e previsto pela Carta das Nações em seu artigo 23, no qual se observa o elenco de membros permanentes e a forma de eleição de membros não-permanentes.

É atualmente composto por 15 (quinze) Estados, sendo que 5 (cinco) destes membros têm representação permanente e os outros 10 (dez) são escolhidos por grupos regionais e confirmados pela Assembleia Geral para um período de dois anos, não podendo ser reeleitos para o período imediato (WIKIPEDIA).

No dia 1º de fevereiro do ano de 2011, o Brasil presidiu o Conselho de Segurança das Nações Unidas, função que exerceu durante um mês, como membro não-permanente do organismo das Nações Unidas. Esta é a décima vez que o Brasil ocupa um assento não-permanente no Conselho de Segurança (CSNU), cargo para o qual foi eleito pela Assembleia Geral para o mandato 2010-2011. A Presidência do Conselho de Segurança é movimentada ordenadamente mês a mês, seguindo a ordem alfabética (WIKIPEDIA).

Os membros permanentes do Conselho de Segurança, são os países que lutaram durante a 2ª guerra mundial contra o eixo composto por Alemanha, Japão e Itália.

A escolha dos membros permanentes foi óbvia, são os países que saíram vitoriosos da segunda Guerra Mundial. Já a China, foi elevada à potência na tentativa de evitar o ressurgimento do Japão, derrotado na 2ª Guerra.

O referido órgão reflete o sistema de forças oriundo do término da Segunda Guerra. Assim, os países vencedores dos conflitos e que exerceram influência determinante para a consolidação da ONU, logo trataram de firmar seu poder político. E isto ocorre através da perpetuação de sua presença nas deliberações do órgão e, precisamente, através de uma ferramenta antidemocrática denominada veto, isto é, de um instituto que dê amparo legal aos membros permanentes para que estes possam, de acordo com suas discricionariedades, ideologias e pretensões, interromper qualquer deliberação (WIKIPEDIA).

Contudo, o que se verifica na prática é o uso do Conselho de Segurança para fins escusos e parciais, sem observância dos propósitos da instituição.

O mais controverso de todos são os EUA e, tão clara é a sua manipulação, que, quando não atingidos seus objetivos de forma implícita (como de costume), tentam atingi-los de forma explícita (e não-diplomática).

É nesse aspecto que temos firmada a controvérsia que gerou toda a discussão acerca da urgência por modificações no Conselho de Segurança, pois o poder dado aos membros permanentes por várias vezes é utilizado em estratégias políticas que assegurem seus interesses particulares.

Exemplo curioso e relatado em muitos textos vem da França, que vetou a invasão dos Estados Unidos ao Iraque, demonstrando ser contra a Guerra. Todavia, mudou de opinião posteriormente, ao dar voto negativo quando a ONU tentou punir o país por ter desobedecido às suas ordens. Isso ocorreu devido à ameaça dos Estados Unidos em não deixar a França participar dos dividendos obtidos no Iraque, além de um possível "boicote" aos produtos franceses (WIKIPEDIA).

De acordo com Fábio Konder Comparato (2003, p.5-7), professor da USP:

[...] A ONU não é um órgão supranacional, por isso está limitada pela soberania dos Estados, que nem sempre possuem compatibilidade cultural e ideológica ou interesses comuns para gerar o consenso necessário a uma ação coletiva...Durante seus primeiros quarenta anos, os conflitos eram numerosos, mas o uso do veto fez com os mecanismos que permitiam o uso da força para cessar com as disputas internacionais ficassem congelados.

3 A NECESSIDADE DE REFORMA NO CONSELHO DE SEGURANÇA

O ex-embaixador do Brasil em Londres, José Maurício Bustani, que ocupou o cargo de 2003 a 2008, afirma que o Conselho de Segurança da ONU é um órgão que concentra o poder do sistema multilateral de nações, o qual decide, entre outras coisas, o estabelecimento de embargos e sanções a países ou constituição de forças de intervenção militar, dentre outras questões. Apesar de sua legitimidade abalada pela guerra unilateral dos EUA, segue sendo o órgão central de poder do sistema; daí sua relevância.

Sobre as suas decisões, o artigo 27, §3º da Carta das Nações preceitua:

As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes, ficando estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar.

Significa dizer que não bastam apenas os votos afirmativos dos nove membros, é imprescindível que as decisões passem pelo crivo dos membros permanentes.

Assim, é clara a necessidade de reformas, pois o modelo adotado no pós-Segunda Guerra não mais atende às aspirações do mundo atual, globalizado e interligado a cada e qualquer acontecimento político, econômico e social.

O desequilíbrio de forças entre membros permanentes e membros rotativos pede por uma modificação drástica.

De acordo com o ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Luiz Nunes Amorim (AMORIM apud LEMOS, 2007):

[...] O Conselho de Segurança precisa ser reformado. Não podemos ter um Conselho de Segurança que basicamente, fora a adição de uns poucos membros não permanentes, é exatamente o mesmo Conselho de Segurança de 1945. O mundo mudou de maneira formidável, radical. O número de países se multiplicou por quatro. Continentes inteiros passaram a ter representação nas Nações Unidas. A atenção que o mundo presta hoje aos eventos é de outra natureza. Não é possível mais ter, hoje, o Conselho de Segurança com a estrutura de 1945. E há dois aspectos fundamentais que têm a ver com a reformas: um é o funcionamento e o outro é a questão da composição.

No ano de 2005, o Brasil, em conjunto com outros países, apresentou à Assembléia Geral um projeto de resolução, que pretendia aumentar a composição do Conselho de Segurança, na tentativa de equilibrar as forças, representar todos os Estados membros e aprimorar os métodos de trabalho do órgão.

O projeto estabelece os meios empregados para se alcançar o resultado esperado e conta com a participação de todos os grupos regionais, além de abarcar países ricos e pobres, grandes e pequenos, na intenção de se conseguir uma reforma significativa e radical.

Portanto, poder-se-ia pensar na ampliação do Conselho de Segurança e na inclusão de membros permanentes variados, modificando esta estrutura engessada. Talvez, esta ampliação do Conselho de Segurança poderia ser uma resposta para que se garanta maior imparcialidade ao órgão.

Não defendemos a extinção dos membros permanentes do Conselho de Segurança, mas sim, sua ampliação.

Outra possibilidade de se reformular o Conselho de Segurança seria abolir o poder de veto dos membros permanentes. Assim, eles não poderiam impedir qualquer resolução que fosse da vontade da maioria. Mas, sabemos, não há como as nações abrirem mão desta regalia e, porque não dizer, deste poder.

Mais uma vez citamos o ex-Ministro Celso Amorim (AMORIM apud LEMOS, 2007):

Na questão do funcionamento, o problema central é o problema do veto. Ele não vai ser resolvido rapidamente, ele não vai ser resolvido nesta década. Não sei quando será resolvido, mas ele não pode ser abandonado. Não que se deseje, a curto prazo, terminar com o veto, porque é irrealista.

Um grupo de trabalho desenvolve um estudo sobre o aumento do número de membros permanentes e não-permanentes, a criação, dentro do Conselho, de

postos rotativos ou partilhados, o direito de veto e as relações entre o Conselho, a Assembléia Geral e outros órgãos das Nações Unidas.

Os países concordaram que o número de membros do Conselho deveria aumentar e apresentaram várias propostas. Uma das propostas é que se acrescentem apenas membros não-permanentes e seja possível a sua reeleição periódica, de acordo com a contribuição do país para as atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz e o desenvolvimento.

CONCLUSÃO

Vimos, de maneira bem sucinta, que a criação da ONU, sua estrutura, suas definições e suas principais funções conferem à Organização o fundamental papel no cenário das relações internacionais.

O Conselho de Segurança da ONU é o responsável pela manutenção da paz e a segurança entre os países do mundo.

É indiscutível que a ONU tem um papel único na atual sociedade internacional, mas sem dúvida, precisa de uma reforma estrutural, a fim de aprimorar seus trabalhos e, conseqüentemente, adquirir maior credibilidade no palco mundial.

Convém citar que a ONU deve compor-se de uma forma que viabilize as tomadas de decisões de maneira representativa, democrática, especializada e dinâmica.

A maior modificação que se poderia esperar na ONU deverá ocorrer no Conselho de Segurança, principalmente no que se refere à forma como as decisões são tomadas.

A Carta das Nações é expressa ao dizer que todas as nações serão tratadas de maneira igual, atendendo inclusive aos preceitos de direito internacional.

Entendemos, assim, que a forma mais conveniente para se expressar a vontade política mundial seria mediante a extinção do veto; isto devido ao fato de ser antidemocrático e conveniente à manipulação fundamentada em interesses unilaterais.

Neste cenário, deve a ONU reunir toda a sua coragem e apoio para que se possa realizar algumas importantes modificações em seu Conselho de Segurança, transformando, assim, o atual panorama de banalização e descrença na Organização.

REFERÊNCIAS

GONTIJO, Raquel Torres. Noções acerca do sistema das Nações Unidas. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2450, 17 mar. 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14515>> Acesso em: 12/ 2011.

LEMOS, Vanessa Dias. **O conselho de segurança da ONU frente às necessidades do mundo atual**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-conselho-de-seguran%C3%A7a-da-onu-frente-%C3%A0s-necessidades-do-mundo-atual>>. Acesso em: 03/2014.

WIKIPEDIA, A Enciclopédia Livre. Organização das Nações Unidas <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Onu>> Acesso em 08/2011.

_____. Ban Ki-moon. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Ban_Ki-moon> Acesso em: 01/2012.

_____. Carta das Nações Unidas. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Carta_das_Na%C3%A7%C3%B5es_Unidas>. Acesso em: 12/2011.

_____. Conselho de Segurança da ONU. Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Conselho_de_Seguran%C3%A7a_das_Na%C3%A7%C3%B5es_Unidas> Acesso em: 12/2012.