

**O afastamento do Japão do G-4:
O mais novo capítulo da novela “Reforma do Conselho de Segurança”**

Marcos Paulo de Araújo Ribeiro
09/02/2006

Recentemente, um novo capítulo foi adicionado à já longa e complexa “novela” da reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). A proposta de reforma reapresentada pelo G-4 – grupo formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão –, em janeiro último, não contou com o Japão como membro signatário, o que trouxe incerteza sobre os próximos passos desse processo. De que forma esse novo ingrediente se insere no contexto já existente e qual o seu significado para os cenários atual e futuro da reforma do Conselho de Segurança (CS) são questionamentos aos quais este texto busca, ao menos parcialmente, obter respostas.

A reforma do Conselho de Segurança da ONU está longe de ser uma demanda nova; suas raízes remetem ao próprio momento de criação do Conselho, em 1945, e ela não foi satisfeita pela reduzida reforma de 1965, quando foram criados quatro novos assentos. Se por um lado é imprecisa a argumentação de que a estrutura do CS, com seus cinco membros permanentes e o direito de veto, reflete o contexto de 1945, por outro é incontestável a sua defasagem diante do cenário contemporâneo de segurança internacional e das demandas por maior democratização dos órgãos das Nações Unidas. Com base nisso, as reivindicações por uma reestruturação do Conselho foram endossadas até mesmo pelo Secretário-Geral da Organização, Kofi Annan, no relatório “In Larger Freedom – Towards Development, Security and Human Rights for All”.

As negociações em torno dessa reestruturação têm esbarrado, no entanto, em complexas dificuldades. Em temas de segurança internacional, a interdependência complexa, como o próprio Keohane reconhece em sua obra *After Hegemony*, frequentemente cede lugar ao realismo da luta por poder; aos benefícios sobre os interesses múltiplos que a cooperação pode gerar sobrepõe-se a necessidade de os Estados controlarem os recursos presentes na estrutura de poder internacional, visando à maior capacidade de influência sobre os processos políticos e os regimes vigentes e, conseqüentemente, sobre os resultados deles derivados. O Conselho de Segurança está no centro da estrutura de poder internacional e não por acaso há tanta controvérsia entre membros permanentes e potenciais candidatos e mesmo entre estes. As diferentes propostas de reforma, além de padecerem de ameaças de veto, sequer conseguem reunir interesses – divergentes e, ao mesmo tempo, rígidos – em torno da aprovação de dois terços dos membros da Assembléia Geral, necessária a alterações na carta da ONU.

Nesse sentido, enquanto a China ameaça vetar qualquer proposta que eleve o Japão ao *status* de membro permanente, os Estados Unidos, apesar da ainda pouca clareza de posicionamento, já se mostraram bastante reticentes quanto a uma ampliação que traga ao Conselho países com perspectivas distintas da sua – e mais próximas, em geral, à perspectiva francesa – e que dilua a sua capacidade de mobilização dentro do órgão. Por sua vez, G-4 e União Africana discordam em relação ao direito de veto e ao número de novos assentos no Conselho. Há, ainda, especialistas que argumentam que a ampliação do CS não seria do interesse da própria comunidade internacional, uma vez que tenderia a reduzir a efetividade desse órgão ou mesmo paralisar a sua atuação no cenário internacional.

Em meio a essa divergência de interesses e perspectivas, o Japão ocupa uma posição emblemática. Além de ser o segundo maior contribuinte da ONU, sua candidatura ao Conselho é amplamente apoiada e foi a única que recebeu ratificação explícita dos Estados Unidos. Tamanho apoio, no entanto, dificilmente seria suficiente para aprovar na Assembléia Geral a ascensão unitária do Japão a um assento permanente; foi buscando angariar maior viabilidade à sua candidatura que o Japão ingressou no G-4 e é pelo mesmo motivo que do G-4 ele agora se afasta. Não obstante o intenso esforço de política externa dos seus membros, inclusive do Brasil, o G-4 não conseguiu lograr o apoio que necessitava à sua proposta de reforma; de fato, ela desagradou, ao mesmo tempo, à União Africana, aos Estados Unidos e à China, além dos países do chamado “Coffee Club” ou “Uniting for Consensus”. O G-4 tornou-se, portanto, pouco atrativo aos interesses do Japão, que agora parece se empenhar na formulação de uma proposta própria, mais palatável às demandas norte-americanas.

Essa mudança reestrutura alguns dos elementos do jogo de interesses presentes nas discussões sobre a reforma do Conselho e mantém ou cria outros. Por um lado, o Japão reconhece a profundidade do seu relacionamento com os Estados Unidos e a relevância do apoio deste país como interesse prioritário japonês; por outro, permanece ou mesmo acirra a oposição da China à sua entrada, a qual teme as derivações do ganho de poder japonês sobre o leste asiático. Do ponto de vista do G-4, a possível empatia da China diante do afastamento do Japão tem poucos efeitos práticos, uma vez que o grupo dificilmente conseguirá obter a aprovação de qualquer proposta que não preveja o Japão como membro permanente. A alteração no posicionamento japonês tem impacto semelhante sobre a estratégia brasileira; o Brasil tem depreendido grandes esforços na sua candidatura ao Conselho e não lhe resta grande margem de manobra para alterações radicais em sua estratégia. Ao contrário, suas reações iniciais foram amenas e se concentraram apenas na reafirmação da abertura do G-4 à negociação.

Nesse contexto ainda impreciso, o desenho de cenários futuros torna-se um desafio. Um possível – e, talvez, o mais provável – prognóstico é enxergar o afastamento do Japão como um movimento sobretudo tático. Enquanto ele inaugura um caminho próprio centrado na conquista definitiva do apoio norte-americano, deixa o G-4, com o qual segue mantendo relações próximas, seguir a sua própria trilha de negociação e de compatibilização de propostas, principalmente com a União Africana. Mais adiante, um reencontro entre os dois “caminhos” não seria contraditório e poderia auferir benefícios para ambos os lados, embora a questão com a China permanecesse dependente de uma solução bilateral com o Japão. Um outro encaminhamento pode ser o impulso de propostas que prevêem a criação apenas de assentos não-permanentes rotativos e renováveis; tal encaminhamento, no entanto, importaria forte flexibilização às demandas atuais do G-4 e da União Africana e forçaria o Japão a se enquadrar em uma situação de “membro não-permanente contínuo” que está aquém dos seus méritos. Por fim, é possível ainda aderir a uma perspectiva de cunho mais realista e visualizar o permanente embate de interesses e de luta por poder, impossibilitando o alcance de uma reforma até mesmo a médio-prazo.

O contexto atual ainda se mostra, portanto, bastante incerto e pouco claro. Com efeito, a maior certeza talvez seja a falta atual de uma brecha para a compatibilização entre membros permanentes e Assembléia Geral e para a aprovação de uma reforma ao menos a curto-prazo. Não há dúvida de que o afastamento do Japão apenas inaugura uma série de outros capítulos que virão se somar à já longa novela da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; resta, agora, saber como eles de fato serão.