

Reforma do Conselho de Segurança

Ciro Marques Russo
15/04/2005

Conforme esperado, o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas recentemente publicado aponta para a necessidade de reformas desse órgão, de modo a torná-lo responsivo às crescentes demandas e mudanças do sistema internacional. No que tange à mudança no Conselho de Segurança, a parte mais controvertida do projeto de reforma, as perspectivas continuam incertas quanto a sua implementação num futuro próximo. Nessa esteira, as recentes manifestações chinesas e argentinas contrárias respectivamente às candidaturas de Japão e Brasil atestam para a dificuldade de negociação nessa questão.

Antes de se analisar as estratégias para a consecução das reformas, convém indagar qual o motivo da inércia estrutural do Conselho de Segurança. Cabe salientar que este, além de uma instituição da ONU, engloba todo um conjunto de normas, regras e redes que em sua totalidade moldam o regime vigente de segurança coletiva, materializado no Conselho de Segurança. Conforme explicitado por Keohane e Nye, um regime é estabelecido inicialmente em conformidade com a distribuição de capacidades dos Estados, mas com o tempo o próprio estabelecimento do regime modifica as habilidades dos Estados em usar tais capacidades. No entanto, a mudança em um regime não segue automaticamente uma mudança na distribuição de capacidades, uma vez que um conjunto de regras, redes e instituições não é facilmente alterado.

Não obstante, a legitimidade e eficácia do Conselho de Segurança é fundamental para a reafirmação das Nações Unidas no mundo contemporâneo e, para tanto, é necessário que o Conselho represente em sua estrutura as diversas regiões do globo assim como as reais configurações de poder. Todavia, fica evidente que insistir na retórica dessas duas necessidades não é suficiente para a implementação da reforma deste órgão. Daí a conscientização de países como Brasil, Alemanha, Japão e Índia quanto às vantagens de uma ação global que vise ao convencimento e à busca de um maior número aliados, de modo a criar redes em diversos níveis que favoreçam a reforma do Conselho.

É desse modo que, por exemplo, a Índia apoiou a candidatura da Rússia à OMC e em troca recebeu o apoio desta a sua entrada no Conselho. No entanto, a despeito da maioria dos países reconhecerem a necessidade de mudança no Conselho, nem todos vêm com bons olhos a candidatura de determinados Estados. Isto se dá porque as aspirações a um assento no Conselho de Segurança são vistas mais como um meio de realização de interesses nacionais do que uma preocupação quanto à eficácia deste órgão. Nesse âmbito, as manifestações da sociedade chinesa e do governo argentino constituem recentes exemplos de tais percepções. E é seguindo a mesma lógica que esses países procuram impugnar a candidatura de Brasil e Japão.

Desta maneira, a implementação e o escopo da reforma dependerão não somente do grau de importância que os diversos países atribuem à reforma, mas também em quem medida os diversos interesses serão acomodados. Por fim, no que concerne ao contínuo de possibilidades, convém chamar a atenção para o perigo que representa seus dois extremos: uma reforma que seja implementada de acordo com o interesse de poucos países (especialmente aqueles com poder de veto), mas que não satisfaça as demandas do conjunto das Nações Unidas; ou uma reforma que, para conseguir a acomodação de inúmeros interesses divergentes, acabe por ser demasiadamente superficial e não atenda às necessidades que provocaram o desejo inicial de mudança.