

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Ciência Política

Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

**A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS:
uma questão institucional**

Belo Horizonte
2014

Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

**A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS: uma
questão institucional**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadores: Bruno Pinheiro Wanderley Reis
Dawisson Belém Lopes

Belo Horizonte
2014

320
B116r
2014

Baccarini, Mariana Pimenta Oliveira

A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas
[manuscrito]: uma questão institucional / Mariana Pimenta
Oliveira Baccarini. - 2014.

184 f.

Orientador: Bruno Pinheiro Wanderley Reis.

Orientador: Davisson Elvécio Belém Lopes.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Nações Unidas – Conselho de Segurança - Teses. 2.
Ciência política – Teses. 3. 3. Relações internacionais – Teses.
I. Reis, Bruno Pinheiro Wanderley. II. Lopes, Dawisson E.
Belém. III. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de
Filosofia e Ciências Humanas. IV. Título.

Mariana Pimenta Oliveira Baccarini

**A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS: uma
questão institucional**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Bruno Pinheiro Wanderley Reis (orientador)- UFMG

Dawisson Belém Lopes (orientador)- UFMG

Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos - UFMG

Antonio Fernando Mitre Canahuati- UFMG

Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa- PUC-MG

Monica Herz- PUC-RJ

Belo Horizonte, 19 de maio de 2014

Ao Pascoal, pela cumplicidade
do dia-a-dia e nossas conquistas conjuntas

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus orientadores, Bruno Wanderley Reis e Dawisson Belém Lopes pelos prazerosos momentos de divagação e provocação intelectual que possibilitaram que questionamentos e indagações pessoais se ampliassem e se concretizassem nesta tese. Agradeço também aos professores das bancas de projeto e de qualificação, cujos comentários foram essenciais para o aprimoramento do trabalho.

Minha gratidão eterna aos meus colegas de mestrado e doutorado, que no dia-a-dia compartilharam da minha aflição na sequência desta vida acadêmica. Em especial a Lucas Rezende, Carla Silva, Carolina Dantas, Viviane Gomide, Bernardo Hoffmann, Fernanda Cimini, dentre outros, com nossa inquietude característica.

À minha família, pelo apoio e amor incondicional, em especial ao Pascoal, meus pais e meu irmão, que acompanharam de perto e compartilharam minhas aflições e angústias nestes últimos quatro anos. Esta vitória também é de vocês.

Aos meus amigos queridos, de infância e de graduação, que carregaram comigo, dentre os quais cito Amanda Franco, Bárbara Orsini, Carolina Jardim, Patrícia Milagres, Guilherme Silveira, Roberta Rodrigues, Marcela Vitarelli e Lina Raquel.

A todos meus colegas da Fundação João Pinheiro, que ampliaram meus horizontes nestes últimos anos, e pela companhia diária.

Por fim, gostaria de agradecer aos meus alunos por me ensinarem a ser professora, e aos meus professores por me ensinarem a ser aluna, pois a vida é um emaranhado de ensinamentos e aprendizagens.

*Peace cannot be kept by force;
it can only be achieved by understanding
(Albert Einstein, 1930)*

RESUMO

A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas se constitui hoje em um dos principais temas debatidos pela Organização das Nações Unidas em decorrência dos questionamentos acerca da legitimidade e representatividade do órgão. Entretanto, teóricos e estudiosos do assunto debatem o tema mais a partir da lógica dos atores, seus interesses e negociações do que da lógica institucional, o que limita a compreensão do problema. Este estudo busca preencher esta lacuna, reconstruindo a história da organização e da reforma, desde a Sociedade das Nações, de forma a demonstrar como a reforma institucional é uma parte fundamental e permanente de uma instituição, e não algo conjuntural. Assim, a reforma do Conselho de Segurança constitui um processo institucional que sofreu um *lock in* histórico no momento da criação da Carta das Nações Unidas, tendo por base o estabelecimento do poder de veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança e as demais regras para alteração da composição do órgão. Este *lock in* histórico determinou, por sua vez, uma trajetória dependente das posteriores tentativas de reforma do processo decisório do Conselho de Segurança, inviabilizando alterações substantivas, fato demonstrado na reforma de 1963/1965 e nas frustradas negociações iniciadas com o fim da Guerra Fria. Conclui-se argumentando que, dada a dificuldade de se reformar formalmente o Conselho de Segurança, devemos nos focar nas instituições informais que emergiram e emergem em caráter complementar, substitutivo, acomodatório ou competitivo às instituições formais, tendo em vista que podem diminuir os efeitos do *lock in* histórico e possibilitar uma reforma informal no órgão, o que garantiria maior estabilidade.

Palavras chave: Conselho de Segurança das Nações Unidas. Reforma do Processo de Tomada de Decisão; Instituições Informais.

ABSTRACT

The reform of the Security Council of the United Nations is today one of the main issues discussed by the United Nations as a result of questions about the legitimacy and representativeness of the body. However, theorists and scholars have debated the issue more from the logic of the actors, their interests and negotiations than from the institutional logic, which limits the understanding of the problem. This study seeks to fill this gap by reconstructing the history of the organization and reform, since the League of Nations, in order to demonstrate how the institutional reform is an essential and permanent part of an institution, and not something conjunctural. Thus, the reform of the Security Council constitutes an institutional process that suffered a historical lock in at the time of the Charter of the United Nations creation, based on the establishment of the veto power of the permanent members of the Security Council and other rules to change the composition of the body. This historical lock in determined, in its turn, a path dependence of the subsequent attempts to reform the decision-making process of the Security Council, preventing substantive changes, as demonstrated in the reform of 1963/1965 and in the unsuccessful negotiations that started with the end of the Cold War. We conclude by arguing that, given the difficulty of formally reform the Security Council, we must focus on the informal institutions that emerged and are emerging to complement, substitute, accommodate or compete with the formal institutions, given that they can lessen the effects of the historical lock in and make possible a informal reform in the body that would ensure greater stability.

Keywords: United Nations Security Council. Decision-Making Process Reform. Informal Institutions.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. DA SOCIEDADE DAS NAÇÕES À CONFERÊNCIA DE SÃO FRANCISCO	15
2.1. O Estabelecimento do Pacto da Sociedade das Nações.....	15
2.2. Dos Primeiros Anos à Decadência da Sociedade das Nações	22
2.3. A Criação da ONU e da Carta das Nações Unidas	37
3. O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E ASPECTOS RELACIONADOS.....	44
3.1. A fórmula original e alguns desdobramentos.....	44
3.2. As principais ações desenvolvidas	51
3.3. A evolução dos procedimentos e a formação de grupos	64
3.4. A Comparação dos Padrões de Votação: Assembleia Geral e Conselho de Segurança das Nações Unidas	77
3.4.1. <i>A Alteração no Padrão de Votação na Assembleia Geral das Nações Unidas.....</i>	<i>77</i>
3.4.2. <i>O Padrão de Votação do Conselho de Segurança: a tendência ao consenso no pós- Guerra Fria</i>	<i>84</i>
3.4.3. <i>Comparando as votações na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança.....</i>	<i>93</i>
4. A BUSCA PELA REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS NO PÓS- GUERRA FRIA: O DESENVOLVIMENTO DAS NEGOCIAÇÕES.....	99
4.1. A Reforma de 1963/1965: benefício para membros não-permanentes? ..	101
4.2. O desenvolvimento do tema no pós- Guerra Fria.....	105
4.2.1. <i>A Criação do Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council: o never-ending working group e a Proposta Razali</i>	<i>105</i>
4.2.2. <i>O High Level Panel on Threats, Challenge, and Change</i>	<i>111</i>
4.2.3. <i>Os Progressos do Grupo de Trabalho e a Formação de Grupos</i>	<i>120</i>
4.2.4. <i>A Evolução do tema entre 2006 e 2008</i>	<i>124</i>
4.2.5. <i>Os últimos anos: 2008 a 2013</i>	<i>130</i>
5. AS DIFICULDADES INERENTES DE UMA REFORMA FORMAL SUBSTANTIVA: O LOCK IN HISTÓRICO E A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES INFORMAIS	133
5.1. O argumento de Tsebelis e a análise do momento atual a partir da ótica dos atores	133
5.2. A reforma como aspecto institucional e o <i>lock in</i> histórico causado pela Carta da ONU	139
5.3. A importância das instituições informais e da reforma informal do Conselho de Segurança	151
6. CONCLUSÃO	169
Referências.....	172

Anexos.....	181
--------------------	------------

1. INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, é considerada um marco na história internacional ao se apresentar, após o fracasso da Liga das Nações, como uma tentativa dos Estados em estabelecer um ambiente de negociação, sistematizada em uma organização internacional, de modo a evitar a erupção de novas guerras de proporções mundiais, como as vistas no século XX (Preâmbulo, Carta das Nações Unidas). Dentre seus órgãos, o Conselho de Segurança (CSNU) e a Assembleia Geral (AGNU) das Nações Unidas formam os dois principais fóruns de negociação e tomada de decisão da organização. No entanto, as regras da tomada de decisão destes órgãos são diferentes, assim como os membros que participam de suas negociações¹.

Esta diferença na tomada de decisão e composição dos dois órgãos gera debates acerca da representatividade do CSNU e de suas decisões. Estariam estas em consonância com os interesses dos Estados-Membros da organização ou apenas refletem os interesses das grandes potências, detentoras de veto?

Com o fim da Guerra Fria e a redistribuição do poder mundial, a sociedade internacional observa a emergência de novas potências com papel cada vez mais relevante no cenário internacional, passando a desempenhar funções antes exclusivas das grandes potências. A alteração político-econômica gerou demandas por mudanças na configuração da ONU, principalmente a respeito do Conselho de Segurança, como estratégia para obter maior influência na tomada de decisão das questões globais.

No entanto, esta busca pela reforma do Conselho não é uma novidade. Em 1965, o Conselho de Segurança passou por uma reforma, ampliando de 11 para 15 membros, sendo que a alteração foi dada somente na quantidade de membros não-permanentes. Antes disso, desde a Conferência de São Francisco os Estados já

¹A Organização das Nações Unidas tem como principais órgãos: 1) Assembleia Geral: principal órgão deliberativo, composto por todos os Estados- membros; 2) Conselho de Segurança: principal órgão responsável pela paz e segurança internacionais, composto de cinco membros permanentes e dez membros não- permanentes; 3) Conselho Econômico e Social: principal órgão de coordenação de questões econômicas e sociais; 4) Corte Internacional de Justiça: principal órgão judicial da organização; 5) Secretariado: órgão responsável pelo dia- a- dia da organização, com funções administrativas, servindo a todos os outros órgãos e programas da administração. Sua autoridade maior é o Secretário- Geral; 6) Conselho de Tutela: extinto em 1994, quando finalizou suas operações, o conselho era responsável por supervisionar onze território tutelados sob administração de sete membros. Em 1994, todos os onze territórios haviam conquistado sua independência e o direito a auto-governo. (Disponível em <http://www.un.org/en/mainbodies/>. Acesso em 02/11/2012)

apresentavam suas insatisfações a respeito da formação do Conselho de Segurança, tentando inserir na Carta da ONU alguns dispositivos que possibilitassem essa alteração. Mesmo antes do surgimento da ONU, ainda na Sociedade das Nações, os Estados apresentavam várias divergências sobre a formação do Conselho, uma espécie de antecessor do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O principal objetivo do presente estudo é fazer uma análise histórica da busca pela reforma do Conselho de Segurança mesmo antes de sua criação, ainda na Sociedade das Nações, de forma a demonstrar como a reforma institucional constitui parte fundamental e permanente de uma instituição, e não algo conjuntural.

Buscamos analisar a reforma do CSNU como um processo institucional, sendo nossa hipótese central a de que a Carta das Nações Unidas, ao formalizar o poder de veto dos membros permanentes e outras variáveis que dificultam a alteração das regras do jogo, estabeleceu um *lock in* histórico poderoso e determinou uma trajetória dependente das posteriores tentativas de reforma do processo decisório do Conselho de Segurança, inviabilizando alterações substantivas. Por outro lado, instituições informais que foram e estão sendo elaboradas desde a criação da organização aumentaram em importância, por vir possibilitando uma reforma informal no órgão, garantindo sua estabilidade no sistema, dado os questionamentos quanto a sua legitimidade e representatividade.

Como forma de organização, a tese será dividida em cinco partes. Na primeira sessão será feita uma retrospectiva sobre a Sociedade das Nações e o Conselho da Liga, antecessor do CSNU e trataremos sobre as diversas conferências e negociações que resultaram na criação da ONU e da Carta das Nações Unidas, principalmente em seus aspectos relacionados ao CSNU, sua possibilidade de reforma e ao poder de veto. Na segunda, apresentaremos o processo de tomada de decisão e votação do CSNU e as diversas alterações sofridas ao longo das décadas e o compararemos com o processo decisório da AGNU. Na terceira analisaremos a busca pela reforma do CSNU, principalmente com o fim da Guerra Fria, a partir da própria organização e suas regras, com a criação do *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council*, grupo de trabalho criado em 1993 pela Assembleia Geral com o objetivo de debater sobre a reforma do Conselho de Segurança, e o *High- Level Panel on Threats, Challenges*

and Change, grupo de especialistas designados em 2004 pelo Secretariado para discutir as novas ameaças, desafios e necessidade de mudança da organização como um todo. Na quarta, analisamos as dificuldades de uma reforma formal do CSNU dado o *lock in* histórico e discutimos a importância das instituições informais na manutenção da ordem. As conclusões finais a respeito da reforma do CSNU enquanto variável institucional encerram a tese.

2. DA SOCIEDADE DAS NAÇÕES À CONFERÊNCIA DE SÃO FRANCISCO

2.1. O Estabelecimento do Pacto da Sociedade das Nações

Em 1945, em seu texto “Power Politics and International Organization”, Herbert Briggs apontava que a partir de um critério de poder (econômico, militar, tecnológico etc), os Estados são desiguais em suas capacidades. Na luta por sua segurança, estes Estados optam ou por “intervenção, poder militar, imperialismo, mesmo políticas de aliança e balanço de poder” (BRIGGS, 1945, p.666. Tradução livre), dentre outros métodos individuais, para garantir seus interesses, ou pela segurança coletiva, através de “um sistema em que a ameaça ou uso da força nas relações internacionais seja controlado por um órgão responsável da comunidade internacional de acordo com princípios aceitos por todos” (BRIGGS, 1945, p. 666. Tradução livre).

Em tempos de equilíbrio, as grandes potências se organizaram, se ajustaram e reconciliaram interesses divergentes, preservando a ordem entre os Estados menores. Nesta lógica, segundo Briggs (1945), em 1814, a Áustria, a Rússia, a Prússia e a Grã-Bretanha formularam o Congresso de Viena, incluindo posteriormente a França e a Itália em suas negociações diretas (DUNBABIN, 1993). O Concerto Europeu, apesar de não ter fundamento legal, exerceu o controle sobre a Europa, tendo por objetivo a manutenção da estabilidade e ordem mundial (BRIGGS, 1945). Sua principal função era a resolução de disputas em que as potências tivessem interesses. Havendo consenso entre estas, a resolução era, na grande maioria das vezes, implementada à revelia dos outros países (DUNBABIN, 1993). Tiveram sucesso onde havia comunhão de interesses entre as potências, ou quando grupos oponentes eram suficientemente balanceados para prevenir uma ação unilateral. As Grandes Potências constituíram um conselho de segurança internacional, com “autoridade autoassumida, autodefinida e autolimitada”, que se dissolveu em 1914 em campos rivais, com a ocorrência da I Guerra Mundial (BRIGGS, 1945).

Por outro lado, ainda durante o Concerto Europeu, tratados interestatais se tornaram mais frequentes e a cooperação internacional florescia a ponto de vermos, ainda neste período, o surgimento das primeiras organizações internacionais, como a União Postal Internacional, da década de 1870 (DUNBABIN, 1993). Baseado no

conceito de soberania e igualdade jurídica, os Estados clamavam por participação igualitária em órgãos “quase-legislativos”, assim como em conselhos executivos e órgãos judiciais. A ideia de igualdade jurídica implicava na igualdade de representação, de pertencimento (*membership*) e votação nas organizações internacionais (BRIGGS, 1945).

Mesmo antes do início da I Guerra Mundial, pacifistas e internacionalistas apontavam a necessidade de criação de uma instituição voltada para a paz. Em 1899, por iniciativa do Czar Nicolau II, da Rússia, realizou-se a Conferência de Haia com objetivo de promover a harmonia internacional e lutar contra a guerra, de criar métodos pacíficos para resolução de controvérsias, assim como de arbitragem e mediação de potências não interessadas. O objetivo oficial era de estabelecer uma Corte Internacional de Justiça Permanente, e, apesar do relativo fracasso desta primeira Conferência, e mesmo da II Conferência da Paz de Haia em 1907, se desenvolvia os primeiros começos da “vida corporativa” (WALTERS, 1971).

Os enormes custos materiais e pessoais da I Guerra Mundial inspiraram o surgimento de diversos grupos em variados países com objetivos similares de criação de uma instituição como viria a ser a Sociedade das Nações (WALTERS, 1971). Segundo Carr (1981), utopia e realidade são as duas facetas da ciência política. As duas décadas que separam a I da II Guerra Mundial foram impregnadas pelo pensamento liberal do século XIX, retomado pelos teóricos da política internacional. A Sociedade das Nações foi estabelecida como tentativa de trazer os princípios liberais para uma estrutura institucional da ordem internacional (CARR, 1981).

A doutrina da “harmonia de interesses”, em que o mais elevado interesse do indivíduo e da comunidade coincidem e, ao visar e promover seu próprio interesse, o indivíduo está naturalmente visando e promovendo o interesse da comunidade, era a base da utopia do pós-I Guerra. Mas o “*laissez-faire*” se aplicava a uma estrutura típica do século XVIII, não pressupondo Revoluções Industriais e produção em massa. Pautava-se por uma sociedade de pequenos produtores e comerciantes, com terras abundantes e pouca ou quase nenhuma concorrência. A emergência do sistema capitalista, com indústrias especializadas e imóveis e um poderoso proletariado interessado mais na distribuição do que na produção, faz com que a “harmonia de interesses” adquirira um novo significado, tornando-se a ideologia do grupo dominante, interessado na manutenção dos seus privilégios, identificando

seus interesses como os da comunidade como um todo. A “harmonia de interesses” só era possível enquanto havia novos mercados a serem abertos (CARR, 1981).

Levada para o cenário internacional, a “harmonia de interesses” significava que ao promover seus interesses, as nações estariam servindo à humanidade. Ao cumprir seu papel na divisão internacional do trabalho, as nações estariam contribuindo não só para seu próprio bem-estar como para o bem-estar da humanidade como um todo (CARR, 1981).

No entanto, em 1876, cem anos após a publicação de “A Riqueza das Nações” de Smith, o que se observava era a emergência do darwinismo na política, a “sobrevivência do mais forte às expensas do mais fraco” (CARR, 1981, p.65). A luta pela sobrevivência na esfera econômica dava razão aos competidores de larga escala, e o bem da comunidade era atrelado ao bem estar dos mais fortes. Segundo Carr, “a humanidade continuou sua marcha de força, largando seus fracos pelo caminho” (CARR, 1981, p.66).

A doutrina da harmonia internacional de interesses pressupõe interesse idêntico por parte de todas as nações pela paz, sendo aqueles que perturbarem esta paz considerados imorais ou irracionais. Mas, para Carr, o que é paz para cada uma delas é relativo. Algumas desejam a manutenção e outras a alteração do *status quo*, sem que precisem lutar por isso (CARR, 1981).

Neste sentido, a paz internacional, principal foco da Sociedade das Nações, é interesse especial das potências dominantes, para manutenção do *status quo*, como forma de garantir sua segurança e predomínio. Prova disso é que, em 1938, a Alemanha se tornaria forte o suficiente para ser ela agora uma defensora da paz internacional. Como forma de fazer frente a este internacionalismo das potências hegemônicas, os revisionistas tenderiam a reforçar seu nacionalismo (CARR, 1981).

De acordo com Celso Lafer, em prefácio escrito ao livro de Eugenio Vargas Garcia (2000), a Sociedade das Nações seria um contraposto ao Concerto Europeu, cuja natureza era “mais diplomática e política do que jurídica” (LAFER *apud* GARCIA, 2000, p. 7). Neste, a política das grandes potências, a acomodação de interesses e o equilíbrio de poder garantiam a proteção das pequenas e médias potências, controlando a voracidade das grandes. Com os movimentos das nacionalidades e a cristalização das alianças, antes ocasionais e flexíveis, agora mais duradouras, a precariedade da acomodação diplomática se agudiza, se tornando um dos fatores da I Guerra Mundial (LAFER *apud* GARCIA, 2000).

Impregnado do pensamento liberal e da ideologia da “harmonia de interesses”, em 1918, Woodrow Wilson discute no Congresso norte-americano os 14 Pontos que constituíam os principais objetivos dos Estados Unidos em seu envolvimento na Guerra. O último destes pontos se voltava para a “criação de uma associação geral sob pactos específicos com o propósito de fornecer garantias mútuas de independência política e integridade territorial dos grandes e pequenos Estados” que, juntamente com os primeiros objetivos que exigiam a diplomacia aberta, a liberdade dos mares, a abolição de barreiras comerciais e a redução dos armamentos, estabeleciam os planos para a criação da Sociedade das Nações. Os 14 Pontos de Wilson, como ficaram conhecidos, foram considerados objetivos também de seus aliados e oferta de paz para Alemanha e Áustria, tendo grande efeito sob a opinião pública mundial (WALTERS, 1971).

No início de 1919, os negociadores estavam reunidos em Paris para a Conferência de Paz, onde se estabeleceriam o Tratado de Versalhes e o Pacto da Sociedade das Nações (WALTERS, 1971). O regulamento da Conferência de Paz, aprovado na primeira sessão plenária, dividia os países em duas categorias: os com “interesses gerais”, e os de “interesses particulares” ou “limitados”. Os considerados com “interesses gerais” (os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a França, a Itália e o Japão) tomariam parte em todas as sessões e comissões, enquanto os outros participariam somente daquelas que lhes interessassem diretamente (GARCIA, 2000).

O Pacto foi aprovado com unanimidade, amarrado por Wilson como integrante do Tratado de Versalhes, e a Bélgica, o Brasil, a Espanha e a Grécia foram nomeados os primeiros representantes não-permanentes que, em conjunto com as grandes potências que adquiriam seu assento permanente com o Pacto, formariam o primeiro Conselho da Sociedade das Nações (WALTERS, 1971).² Os

²Somente em 10 de janeiro de 1920 o Pacto pôde entrar em vigor, juntamente com todo o Tratado de Versalhes. Estabelecia os órgãos da Sociedade, sua composição, competência e guiou suas decisões. Os sete primeiros artigos estabeleciam a estrutura constitucional do novo sistema internacional, as condições para se tornar membro, faculdades da Assembleia e do Conselho e a institucionalização de um Secretário Geral. Os artigos 8 e 9 tratavam especificamente do desarmamento. O artigo 10 sobre o respeito e garantia de manutenção da integridade territorial e independência política dos membros. O artigo 11 sobre o direito dos membros de requisitar à Assembleia ou ao Conselho considerações a respeito de conflitos que envolvessem ou não eles próprios, mas que pudessem se constituir em uma ameaça à paz. Os artigos 12 ao 15 tratavam das formas de resolução pacíficas de controvérsias através de arbitragem, de encaminhamento ao Tribunal Internacional ou por intervenção do Conselho ou Assembleia e do impedimento do recurso à guerra até que a questão passasse por estes procedimentos de solução pacífica. O artigo 16 tratava

principais fundadores da Sociedade das Nações, Woodrow Wilson, Robert Cecil e Wellington Koo, para citar alguns, acreditavam que a principal arma da nova organização era a opinião pública. Vislumbravam a necessidade de maior participação da população mundial nas decisões políticas internacionais. Para tanto, como afirmado por William Rappard, diretor da sessão de mandatos, em 1925, confiavam na publicidade internacional, da revisão dos tratados, na arbitragem, nas sanções coletivas e no desarmamento como formas de se evitar a guerra (MILLEN-PEN, 1995). Para Carr, (1981), a virtude do Pacto das Nações era suas imperfeições teóricas, mas a negligência de parte de políticos influentes levou a Sociedade para a “direção da utopia”. A crença na voz da opinião pública e de que esta seria suficiente para conter ações políticas julgadas como contrárias impregnava os debates políticos (CARR, 1981).

A nova organização tinha como principal objetivo tentar minimizar a probabilidade de ocorrência de novas guerras. Para tanto, buscava 1) reduzir os meios pelos quais se luta uma guerra via desarmamento; 2) prover meios legais e políticos para resolução pacífica de controvérsias, a partir das constantes reuniões do Conselho e da Assembleia; e 3) garantir a segurança dos seus membros pelos mecanismos da segurança coletiva de forma que: a) qualquer guerra ou ameaça a guerra fosse considerada de interesse de todos os membros, b) todos os membros fossem responsáveis pela proteção da integridade do território e independência política dos outros Estados e c) sanções econômicas e militares fossem aplicadas em caso de agressão. No entanto, segundo Lloyd (1995), “em uma sociedade de estados soberanos, o que pode e o que não pode ser alcançado por uma organização depende do que seus membros- estados- estão dispostos ou não a fazer” (LLOYD, 1995, p. 160. Tradução livre).

da obrigação de ação imediata contra qualquer membro que recorresse à guerra violando o Pacto, inclusive por meio de sanções econômicas e militares. O artigo 17 estendia a segurança coletiva mesmo contra não-membros da Sociedade. O artigo 18 requeria que futuros tratados fossem remetidos para publicação para o Secretário Geral. O artigo 19 possibilitava que a Assembleia propusesse alterações aos tratados vigentes, como forma de resolver controvérsias. O artigo 20 obrigava que qualquer tratado vigente que estivesse em dissonância com o Pacto fosse anulado. O artigo 21 afirmava que o Pacto não afetava a validade da Doutrina Monroe (incluído por imposição dos EUA). O artigo 22 regulava o sistema de mandatos. Pelo artigo 23, os membros proclamavam a intenção de utilizar a Sociedade para estreitar relações e buscar resolver questões comerciais, sociais, de saúde e outros tipos de problemas que envolvessem a sociedade internacional. O artigo 24 transferia à Sociedade a administração de agências estabelecidas antes da guerra. Pelo artigo 25, os membros se comprometiam a promover as atividades da Cruz Vermelha. E, finalmente, o artigo 26 estabelecia os procedimentos para modificações no Pacto (WALTERS, 1971).

Ao aceitar o Pacto, os Estados se comprometiam a levar seus conflitos a uma terceira parte. A resolução pacífica de controvérsias baseava-se em um sistema de envio de questões legais à arbitragem ou à Corte Permanente Internacional de Justiça e questões políticas ao Conselho que, ao ouvir ambas as partes, emitiria um relatório. Caso este relatório fosse resultado de decisão unânime do Conselho, um Estado poderia utilizar a força, se necessário, para cumprir a decisão. Caso não houvesse consenso, a questão seria resolvida por quaisquer meios necessários para tal, de acordo com o entendimento dos Estados. De todas as formas, os Estados deveriam aguardar três meses antes de se engajar em guerra, como forma de tentar acalmar os ânimos dos tomadores de decisão e evitar o conflito. De acordo com Lloyd (1995), os Estados não prometeram desarmar-se, aceitar a arbitragem ou buscar mudanças pacíficas, simplesmente se comprometeram a trabalhar conjuntamente por estes objetivos (LLOYD, 1995).

Segundo com Lloyd (1995):

“as disputas são resolvidas pacificamente quando há um sentimento geral de unidade, um interesse geral na estabilidade e nas relações pacíficas, uma ausência de graves receios quanto à segurança e na ausência no Sistema Internacional de um poder revolucionário ameaçador” (LLOYD, 1995, p.161. Tradução livre).

A Assembleia compunha-se dos representantes dos membros da Sociedade e tinha o direito (ou o dever) de tomar conhecimento de toda questão que afetasse a Sociedade e, mais diretamente, a paz mundial. Já no Conselho estavam representados enquanto membros permanentes as principais potências (não descritas no Pacto, mas leia-se os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, a França, a Itália e o Japão), mais quatro membros da Sociedade designados livremente pela Assembleia no momento que julgasse adequado. A Bélgica, o Brasil, a Espanha e a Grécia foram nominados os primeiros membros não-permanentes até que a Assembleia se reunisse e votasse a questão. Conforme determinado pelo Pacto, as grandes potências seriam maioria do Conselho, mas a ausência dos EUA e a entrada de mais dois pequenos Estados alteraram o quadro (WALTERS, 1971).

Na opinião de Inis Claude (1971), o sistema internacional vigente tinha seu núcleo na Europa e garantia a inviolabilidade das soberanias e o domínio das grandes potências. Para Claude, o Conselho nada mais era do que um remodelamento do Concerto Europeu, enquanto a Assembleia atendia às aspirações

liberais e democráticas da opinião pública e da diplomacia parlamentar (CLAUDE, 1971).

Caso julgasse relevante, o Conselho poderia designar novos membros, permanentes ou não, com aprovação da maioria da Assembleia. Ao contrário do Conselho de Segurança da ONU, os membros não permanentes poderiam ser reeleitos indefinidamente. O Conselho tinha por responsabilidade discutir qualquer questão que afetasse a Sociedade, em especial a paz mundial (ou seja, as mesmas da Assembleia) (WALTERS, 1971).

O procedimento de tomada de decisão de ambos os órgãos para questões substantivas era por unanimidade dos membros presentes, enquanto para as decisões procedimentais seria pela maioria dos presentes em ambos os órgãos (WALTERS, 1971). Em relação à temática, a Assembleia, de acordo com o Pacto, poderia tratar de qualquer assunto de interesse internacional, não estando sujeita a restrições caso o Conselho estivesse tratando uma determinada questão (como se dá no caso das Nações Unidas), apesar de questões urgentes serem usualmente enviadas ao Conselho (TAMS, 2007).

Por outro lado, caso fosse do interesse de alguma das partes, ou por decisão do próprio Conselho, qualquer assunto poderia ser remetido deste para a Assembleia, cujo relatório teria a mesma força de uma decisão unânime do Conselho.

Propostas de criação de uma força internacional e de um Estado-Maior da Sociedade, assim como de inclusão no preâmbulo de um princípio de igualdade das nações e justo trato de seus nacionais não foram incluídos no Pacto (WALTERS, 1971).

Para Briggs (1945), o Pacto da Sociedade das Nações, é uma vitória das pequenas nações, pois a preponderância das grandes potências foi limitada ao assento permanente no Conselho, tendo a Assembleia a mesma autoridade que o Conselho, mesmo que este tivesse prioridade sobre determinados assuntos. A regra da unanimidade instituiu o veto absoluto por parte de qualquer Estado em praticamente todas as ações da Sociedade. No entanto, o Conselho nunca refletiu a distribuição de poder, sendo desconsiderado pelas grandes potências (BRIGGS, 1945). Assim, a Sociedade falharia em sua tarefa mais importante, a manutenção da paz, ao contar mais com um voluntarismo do que com um sistema de sanções eficaz e crível (GARCIA, 2012)

O primeiro grande golpe à Sociedade se deu antes mesmo de sua formalização. Apesar do grande envolvimento dos EUA nas negociações para conclusão do Pacto da Sociedade nas Nações, o Senado norte-americano não aprovou a entrada do país na organização. Com a ausência dos EUA, a Assembleia e o Conselho perdem poder e influência, assim como a Sociedade como um todo perde a possibilidade de uma liderança norte-americana. Por sua vez, a Alemanha, apresenta candidatura a membro da Sociedade, mas esta questão foi deixada para depois, e sua admissão foi demorada, enquanto crescia neste país a oposição ao Tratado de Versalhes (WALTERS, 1971).

2.2. Dos Primeiros Anos à Decadência da Sociedade das Nações

Nos primeiros anos de Sociedade, o Conselho lidou com variadas questões econômicas, financeiras, relacionadas às Organizações Internacionais, racismo, direitos humanos, procurando evitar as controvérsias, dada a proximidade temporal com a I Guerra. Várias foram as críticas ao afastamento do Conselho das questões de segurança por causa das grandes potências, que justificavam como decorrente da ausência dos EUA na Sociedade (WALTERS, 1971).

Enquanto a Alemanha buscava submeter suas controvérsias à Sociedade, as potências evitaram que questões referentes aos tratados de paz fossem tratadas pela organização, a menos que dispostas pelos tratados. O Conselho Supremo, órgão criado durante as negociações do Tratado de Versalhes, continuou se reunindo até 1923. Ao mesmo tempo, a Grã-Bretanha, a França, a Itália, o Japão e os Estados Unidos estabeleceram a Conferência dos Embaixadores, corpo preferido mesmo pelas potências membros do Conselho da Sociedade para resolução das questões mais complicadas. A Itália, a Grã-Bretanha e a França, ao contrário do esperado, buscaram aumentar as competências e estender as atividades da Conferência em detrimento do Conselho (WALTERS, 1971).

Da mesma forma, insistiram em remeter ao Conselho de Reparações, mecanismo também criado durante as negociações do Tratado de Versalhes, as questões referentes às reparações, que geravam descontentamentos principalmente da Alemanha, evitando que a Sociedade discutisse os problemas vitais a este país (WALTERS, 1971).

Já no segundo ano, tanto a Assembleia quanto o Conselho se enfraqueceram politicamente pelo desinteresse das grandes potências. Os EUA, além de não terem aderido à Sociedade, passam a boicotá-la (WALTERS, 1971).

Segundo Carr (1981), o poder é elemento essencial da política, mas a "política de poder", após a I Guerra Mundial, passou a ser vista como maléfica. Acreditava-se que a Sociedade das Nações eliminaria a força nas relações internacionais, substituindo-a pela discussão. Entretanto, esta utopia só foi possível devido ao monopólio de poder por parte das potências vencedoras da guerra. Desta forma, apesar da participação e igualdade formal dos Estados na instituição, as grandes potências sempre foram as responsáveis pelas principais decisões da Sociedade (CARR, 1981).

Mas apesar de seu enfraquecimento em decorrência do boicote de suas principais potências, o Conselho conseguiu alcançar alguns resultados positivos e contornar crises relativamente complexas entre seus membros e mesmo entre seus membros e não-membros. Talvez o caso dentre as disputas mais sérias em que o Conselho intermediou com êxito foi o caso da Alta Silésia, entre a Polônia e a Alemanha (WALTERS, 1971).

Com a extinção do Conselho Supremo, em 1922, as instituições do Pacto poderiam concentrar mais atenção por parte das grandes potências (WALTERS, 1971). A Sociedade das Nações se constituía no ponto central da diplomacia europeia (DUNBABIN, 1993). No entanto, a França e a Grã-Bretanha, que já não estavam se entendendo sobre os destinos da Europa no Conselho Supremo, não auxiliam no reforço à autoridade da Sociedade das Nações. No momento, o interesse francês era submeter ainda mais a Alemanha, utilizando o Tratado de Versalhes como meio (WALTERS, 1971).

Ainda em 1921, as potências aliadas solicitaram à Sociedade que elaborasse um plano de reconstrução para a Áustria, que sofria com a onda de miséria e fome que se alastrou pela Europa central e oriental. Em 1922, o Conselho se incumbiu de solucionar o problema e, em 1925, após intervenções e envio de um Comissário da Sociedade, a situação se equilibrava e a reconstrução econômica era positiva (WALTERS, 1971).

Em 1923, os governos francês e belga invadiram e tomaram o controle das minas e fábricas do Ruhr, na Alemanha, como garantia de cumprimento do pagamento das reparações. Ao contrário do que seria esperado, com o envio do

caso à Sociedade, o Conselho se manteve inativo, impedido pelo interesse de uma das grandes potências, sendo que o desarmamento alemão facilitou a invasão (WALTERS, 1971).

Em 1923, sob mando de Mussolini, uma esquadra italiana ocupou a ilha grega de Corfu, sem resistência, como resposta ao assassinato do General Tellini, membro italiano da Comissão de Delimitação, nomeado pela Conferência dos Embaixadores, para traçar a fronteira entre a Albânia e a Grécia. Da mesma forma como ocorreu no caso de Ruhr, o Conselho não é inicialmente encarregado de resolver a questão, estando a autoridade com a Conferência dos Embaixadores. Em trabalho conjunto com proposta elaborada no Conselho e aprovada na Conferência, chegou-se a uma solução para o conflito, mas custou a dignidade e reputação do Conselho junto à Assembleia, causando indignação (WALTERS, 1971).

Em 1925, o regime político da Itália se altera com a ascensão do partido fascista, sob ditadura pessoal de Mussolini. No mesmo ano, as potências se reúnem em Locarno para formalizar um tratado entre elas, deixando claro que interesses e políticas das potências, na prática, eram prioritárias aos assuntos da Sociedade (WALTERS, 1971).

Desde a criação da Sociedade, com a ausência dos Estados Unidos e o desinteresse do Japão e da Itália, sabia-se que caberia à Grã-Bretanha e à França “pilotar” a Sociedade das Nações. No entanto, a preocupação francesa era com sua segurança e interesse em subjugar a Alemanha para garantir sua supremacia no continente europeu, enquanto o interesse inglês era em garantir seu não atrelamento às decisões da Sociedade. A invasão do Ruhr pela França em 1923 e a piora das relações com a Alemanha incentivou os ingleses a intervirem para tentar reconciliar os dois países e reestabelecer o equilíbrio de poder na região (GARCIA, 2000).

Na Conferência de Locarno foram assinados os Tratados de Locarno, com promessas específicas e garantias contra a guerra, assinalando para uma reconciliação entre a Alemanha e a França. O mais importante destes tratados, o Pacto da Renânia (ou Pacto de Estabilidade, como denominam alguns autores), estabelecia a garantia mútua entre a Alemanha, a Bélgica, a França, a Grã-Bretanha e a Itália de respeito às fronteiras existentes e a zona desmilitarizada da Renânia, consideradas como invioláveis, e a garantia de não atacarem-se, invadirem-se ou recorrerem à guerra entre si, aceitando um sistema completo de

solução pacífica de controvérsias, sob observação do Conselho da Sociedade. Além do Pacto da Renânia, os Tratados de Locarno estabeleciam quatro convênios de arbitragem, conciliação e recurso ao Conselho entre as potências e entre as potências e outros Estados (WALTERS, 1971).

Para que os Tratados de Locarno pudessem ser cumpridos, a entrada da Alemanha na Sociedade das Nações se fazia necessária e, mais do que isto, urgente. No entanto, apesar da aprovação dos membros da organização, surgiram algumas situações imprevistas. A entrada da Alemanha se daria não somente com um assento no Conselho, mas com um assento permanente, há tempos almejado por países como a Polônia, a Espanha e o Brasil (WALTERS, 1971; GARCIA, 2000).

A Sociedade nunca havia sido universal e se encontrava amarrada pela necessidade de obtenção de unanimidade para sua tomada de decisão, principalmente no caso de decisões substantivas o que, não necessariamente, implicava na obrigatoriedade das mesmas. No entanto, as grandes potências da época ou nunca estiveram representadas, como no caso dos Estados Unidos, ou estiveram por pouco tempo, o que enfraquecia o poder material e moral da Sociedade (DUNBABIN, 1993).

Ainda em 1921, o representante do Chile, Agustin Edwards, sugeriu à 2ª Assembleia que o Brasil e a Espanha adquirissem status de membro permanente do Conselho e aumentassem mais um assento para membros não permanentes, possibilitando maior participação de todas as correntes políticas da Assembleia (GARCIA, 2000). Na 3ª Assembleia os membros mais fracos demonstraram seu descontentamento pelo não pertencimento no Conselho e, em 1922, também por interesse das grandes potências, o Conselho teve seu número aumentado de 8 para 10 (WALTERS, 1971).

Em 1923, diplomatas brasileiros trabalharam arduamente para tentar garantir a eleição do Brasil a membro permanente do Conselho, sem sucesso devido à oposição das grandes potências, só conseguindo a reeleição para membro temporário. Em 1924, o Brasil pleiteou novamente um assento permanente, mas desta vez de forma interina, no lugar do assento reservado aos Estados Unidos até da entrada desta grande potência na sociedade (GARCIA, 2000).

O Brasil e a Espanha condicionaram a entrada da Alemanha na Sociedade, assim como sua obtenção do assento permanente, à paralela obtenção de assentos permanentes por parte de seus países, caso contrário, a Espanha ameaçava sair da

Sociedade, e o Brasil a vetar a entrada da Alemanha na mesma (WALTERS, 1971; GARCIA, 2000).

Como os novos assentos para a Espanha e o Brasil não foram aprovados, na Assembleia de 1926, Mello Franco, Embaixador do Brasil, vetou a entrada da Alemanha na Sociedade defendendo a posição de que a Sociedade se tornava cada vez mais europeia, com decisões continuamente tomadas em reuniões secretas, em detrimento dos interesses de Estados não europeus (WALTERS, 1971).

Segundo Melo Franco “a reforma da estrutura do Conselho não deveria ser tratada somente por alguns Estados europeus, mas por todos os membros da Liga, sem exceção, de modo que todas as opiniões pudessem ser conhecidas”, afinal, “a obra admirável de Locarno’ devia entrar no quadro da Liga das Nações ‘e não a Liga das Nações na construção da política de Locarno’” (GARCIA, 2000, p. 108). Em resposta, membros de países pequenos tiveram a oportunidade de se expressar, demonstrando cólera contra grupo de Locarno e ao Brasil que diminuíam a Assembleia (WALTERS, 1971).

O veto brasileiro deixava explícita a necessidade de resolução da antiga questão da regulamentação e reforma do Conselho, em pauta desde a criação da Sociedade das Nações³. Além disto, era a primeira vez que as decisões das potências europeias se viam restringidas pelos procedimentos legais e regras de uma organização internacional multilateral (GARCIA, 2000). No entanto, vários autores brasileiros, dentre eles José Carlos de Macedo Soares (1927), Afonso Arinos de Melo Franco (1955), Francisco Luiz Teixeira Vinhosa (1990) e Rui Pinheiro de Vasconcellos (1993), citados por Garcia (2000, p.113), defendem que estas potências aproveitaram do posicionamento brasileiro para esconder o fracasso das negociações das potências de Locarno, que, na realidade, não haviam chegado a um acordo. Já para Norma Breda dos Santos (*apud* GARCIA, 2000), o acordo de Locarno alcançado pelas potências era insatisfatório, porém real, e o veto brasileiro permitiu o adiamento da questão, cabendo ao Brasil o ônus e o papel de bode expiatório.

Em resposta à crise, o Conselho estabelece um Comitê para analisar suas próprias regras e elabora um plano, posteriormente adotado pela Assembleia, de aumentar seu número de 10 para 14 membros, sendo que somente a Alemanha

³ Para mais informações sobre o veto brasileiro, vide Santos (2003).

seria nomeada novo membro permanente. Os membros eletivos aumentariam de 6 para 9, ocupando seus assentos por três anos, mas sem direito a reeleição. Mas esta última regra poderia ser relaxada por uma maioria de dois terços em favor de não mais que três Estados, sem limitações para reeleição nestas condições, criando, na prática, uma categoria de semipermanentes (WALTERS, 1971). Esta proposta do representante britânico, Robert Cecil, era um reconhecimento implícito da existência das potências médias (CARSTEN *apud* GARCIA, 2000).

No entanto, o Brasil e a Espanha já haviam comprometido seu orgulho nacional, e informam seu desligamento da Sociedade, afirmando que o mesmo seria formalizado dois anos depois, conforme regulamento do Pacto. No entanto, neste meio tempo, a Espanha desiste de se retirar da Sociedade, mas o Brasil confirma sua retirada menos de dois anos depois (WALTERS, 1971), afirmando que continuaria a colaborar e cooperar amistosamente mesmo afastado de Genebra, por meio de participação em conferências internacionais e trabalhos da organização, em situação semelhante a que se encontravam os Estados Unidos (GARCIA, 2000).

Para Baracuhy, não houve fiasco da política externa brasileira, mas uma vitória do multilateralismo ao demonstrar sua capacidade de afetar diretamente o “tabuleiro clássico das relações geopolíticas”, e uma organização internacional mostrava-se influente demais para mentes europeias habituadas à disputa tradicional de poder (BARACUHY, 2006).

O Conselho inicia um novo formato, com cinco potências permanentes – Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e Japão-, duas semipermanentes- Polônia e Espanha -, e sete não permanentes em eleição por sistema de grupos, sendo três latino-americanos, um asiático, um membro da Pequena Entente, um do grupo de antigos neutros europeus e, o último, membro da *Commonwealth* britânica. Somente em 1933, Portugal, a Áustria e a Hungria, que não pertenciam a nenhum dos grupos reconhecidos, conseguiram a criação temporal de um posto eletivo adicional ao Conselho. O aumento do número de membros do órgão levantou questionamentos quanto a implicação na eficácia do mesmo. Mas, segundo Walters, não há provas de redução de eficácia, ao menos não decorrente do aumento de membros (WALTERS, 1971).

Em estilo que seria consagrado no Conselho de Segurança da ONU, as potências de Locarno realizavam reuniões privadas, entre as grandes potências, diminuindo o prestígio do Conselho, por se aproximar de uma “reencarnação” do

Concerto Europeu. Neste período, enquanto agências da organização cresciam em importância, o Conselho diminuía, subordinado às preocupações imediatas da Europa. No entanto, a ausência dos EUA e da União Soviética na Sociedade afetava o desenvolvimento da organização (WALTERS, 1971).

Em 1928, quinze países firmaram o Pacto Briand-Kellogg, concebido pelos EUA e que estava aberto à assinatura de todos, o qual proclamava a renúncia à guerra como instrumento de política nacional e a solução das disputas por meios pacíficos (WALTERS, 1971), o que, na prática, tornava a guerra ilegal (TAM, 2007). Apesar das interpretações a respeito do Pacto serem variadas, e algumas tendiam a de que cada nação tinha competência para decidir quando recorrer à guerra em defesa própria, o Pacto Briand–Kellogg se torna alternativa ou complemento ao Pacto da Sociedade para trazer os EUA à cooperação na manutenção da paz pois a quebra de um levava a quebra do outro (WALTERS, 1971).

A Crise de 29 atizou rivalidades econômicas entre a Alemanha e a França, a França e a Itália, potências satisfeitas e insatisfeitas. O nacionalismo belicoso da Alemanha, da Itália e do Japão tumultuava ainda mais a recuperação europeia e, com isso, enfraquecia a Sociedade, e as duas primeiras insistiam na igualdade de armamentos e revisão dos tratados. Havia uma descrença generalizada no multilateralismo, enfraquecendo a influência econômica da Sociedade e dificultando a reconstrução da estabilidade política na Europa (WALTERS, 1971).

A afinidade entre nazistas e fascistas se tornava cada vez mais aparente, se aproximando também dos antigos aliados. O militarismo e o sentimento interno de revanche se espalhavam não só no governo, mas pela população alemã. Ameaças de que sem desarmamento das potências vencedoras da I Guerra, sempre adiado pela França, a Alemanha não mais se veria obrigada pelo Tratado eram constantes. Por sua vez, o nacionalismo francês também é reforçado (WALTERS, 1971). Segundo Lloyd (1995), “os poderes revisionistas estavam preparados para atacar e fortes o suficiente para ameaçar o *status quo*” (LLOYD, 1995, pg. 162. Tradução livre).

Em 1931, o Japão invade e ocupa a Manchúria. Como a aproximação maior entre a Manchúria e a China afetava os interesses japoneses, o Japão viola o Pacto, e não aceita decisão judicial, arbitragem ou exame do Conselho no caso. No Conselho, o Japão declara que não existia ocupação militar, que não tinha intenções bélicas nem territoriais e que o governo queria entrar em negociações diretas com a

China. Usando como estratégia a criação contínua de exigências para retirar suas tropas, o Japão não aceita uma possível consulta com os Estados Unidos (WALTERS, 1971).

Com a atitude passiva do cônsul americano, convidado a se sentar junto com o Conselho, em Genebra, o Japão vota resolução do Conselho, que teme a imposição de sanções. O Conselho aprova envio de comissão investigadora para a Manchúria, mas sem poder de fazer recomendações nem negociações. Os países neutros chamaram o governo japonês a sua responsabilidade no cumprimento do Pacto. A China, por sua vez, pedia por sanções econômicas e apreciação da Assembleia, que assume o caso, dada à paralisação do Conselho e falta de direção da Grã-Bretanha e da França (WALTERS, 1971). Por sua vez, a Sociedade das Nações se restringe a debates e trabalhos funcionais, como preocupação com refugiados do conflito (BECK, 1995).

Por fim, o Comitê designado pelo Conselho elabora uma resolução que é aprovada na Assembleia. Em 27 de março de 1933, o Japão se retira da Sociedade e continua a avançar sobre a Manchúria até a assinatura bilateral da “trégua de Tangku” (WALTERS, 1971).

A crença no Pacto é afetada pela ineficácia em impedir agressões e garantir integridade territorial chinesa, que pode ser traduzida como ineficácia ou falta de vontade das grandes potências (WALTERS, 1971). Observa-se então a separação entre grandes e pequenas potências que marcaria posteriormente a constituição da ONU.

Na Conferência de Desarmamento, em 1932, os Estados não conseguiram chegar a um acordo quanto à redução de seu material bélico ofensivo e defensivo, enquanto a Alemanha requisitava a igualdade de direitos entre os Estados, visto estar ainda submetida ao Tratado de Versalhes. Por sua vez, a Conferência Econômica Mundial, iniciada em 1932 e finalizada em 1933, também não teve muitos resultados positivos, em decorrência do nacionalismo econômico dos Estados (WALTERS, 1971).

Em 1933, ocorre o segundo ano da Conferência de Desarmamento, mas já era tarde. Hitler é nomeado Chanceler do Reich e a nação alemã é rearmada e militarizada. A Alemanha também abandona a Sociedade, cresce e começa a recobrar sua posição dominante na Europa Central. A corrida armamentista se

reinicia na Europa, e os Estados Unidos mantém sua posição isolacionista (WALTERS, 1971).

A entrada da Rússia na Sociedade, em 1934, com assento permanente no Conselho, poderia ser considerada uma evolução política no mundo do pós-guerra, mas causou desconforto em alguns países por medo do comunismo, apesar do objetivo russo principal ser garantir sua segurança contra Alemanha e Japão (WALTERS, 1971).

Nos anos seguintes, a Alemanha, o Japão e a Itália, em decorrência da inércia das potências, ou falta de vontade política, conseguem vitórias sucessivas em cima de membros da Sociedade. Após a invasão da Manchúria pelo Japão, a Alemanha volta a controlar o Sarre, que, desde o fim da Guerra, estava sobre fiscalização da Sociedade, através de um plebiscito no qual a maioria da população votou pela reunificação com a Alemanha (WALTERS, 1971).

Enquanto isso, a Itália ameaçava a Etiópia em plano de invasão traçado em 1933-34. Em 1906, a Etiópia havia sido dividida em zonas de influência econômica entre a Itália, a França e a Inglaterra que, por sua vez, entendiam as restrições italianas em levar o caso ao Conselho. A Etiópia apela ao Conselho várias vezes, mas as potências evitam confusões com a Itália, em prol do esforço conjunto para contenção da Alemanha (WALTERS, 1971).

A neutralidade e isolamento dos EUA, juntamente com a condescendência da Grã-Bretanha e da França encorajam fascistas e nazistas. Em declaração ao Conselho, a Itália justifica suas ações e nega condição da Etiópia enquanto Estado a ser levado em consideração, por se tratar de um Estado “bárbaro” (WALTERS, 1971).

Em 1935, os principais governos europeus assumiram que haviam se embrenhado em uma nova corrida armamentista. Na Conferência de Stresa, a Itália, a França e a Grã-Bretanha se reúnem, sem muitas conclusões substantivas, a não ser garantir a independência da Áustria. Nesta ocasião, as potências não discutiram o problema na África e a invasão italiana a Etiópia (WALTERS, 1971).

Por sua vez, o Conselho condena a violação do Tratado de Versalhes e vota favoravelmente por sanções econômicas à Alemanha, sem efeito sobre seu rearmamento. Já a Grã-Bretanha sela um acordo com a Alemanha, de limitação da armada naval, contradizendo a resolução do Conselho (WALTERS, 1971).

Somente em 1935 o Conselho resolve analisar a questão da Etiópia e, com o apoio da Grã-Bretanha e França, declara que atuaria conforme o estabelecido no Pacto, ou seja, com imposição de sanções contra a Itália, se necessário. Neste momento, Mussolini já havia cruzado fronteiras e invadido o território etíope. O Comitê formado pelo Conselho define que a Itália havia recorrido à guerra e, desta forma, conclui, indiretamente, pela aplicação das sanções. É estabelecido um comitê de coordenação das sanções, que daria aprovação real, mas não formal, da Assembleia, por nesta não ter havido unanimidade quanto à aplicação das sanções (WALTERS, 1971).

As primeiras sanções impostas pela Sociedade, à Itália, tiveram algum sucesso, infringindo dificuldades ao governo fascista. Estas sanções se constituíam de: proibição de venda de armamentos à Itália; proibição de empréstimos e créditos ao governo italiano; proibições de importações provenientes da Itália; proibição de exportação de matérias-primas necessárias para continuação da guerra (WALTERS, 1971).

Em oposição aos planos da Assembleia e do Comitê, a Grã-Bretanha e a França elaboram o Plano Hoare-Laval de apaziguamento, tentando negociar novamente com a Itália, com propostas consideradas abusivas por parte do resto da Assembleia, o que gerou uma reação violenta contra o plano. No fundo, o efeito do plano foi de desanimar os EUA, aliviar a Alemanha e desalentar as pequenas potências, que desacreditaram do comprometimento inglês e francês. Nesta reviravolta, a Itália ganha batalhas importantes, utilizando inclusive de gases venenosos, como o gás mostarda, para atingir seus objetivos (WALTERS, 1971).

Quando, em 1936, a Alemanha denuncia o Tratado de Locarno, perde sentido para a França enfraquecer a Itália, visto que, teoricamente, esta seria a garantidora da fronteira franco-germana. Mussolini, por sua vez, faz jogo diplomático, afirmando que irá aceitar as negociações de paz, mas, com ambiguidades e atrasos, mantém discussão até vitória italiana e a proclamação de seu Império Fascista (WALTERS, 1971).

A Grã-Bretanha abandona as sanções sem consultar a Sociedade ou mesmo a França. O desânimo da Assembleia e das pequenas potências é aparente, ao se observar o fracasso da Sociedade em relação à manutenção do sistema de segurança. A Assembleia vota pelo abandono das sanções e pelo não impedimento quanto ao reconhecimento dos membros da soberania italiana sobre a Etiópia. A

questão da reforma do Pacto é levantada: ou reforça ou suprime disposições do Pacto. Mussolini se aproxima cada vez mais de Hitler, assim como a Áustria e a Hungria (WALTERS, 1971).

Com a denúncia do Tratado de Locarno pela Alemanha, a Renânia é remilitarizada. Após de uma suposta busca em defender Europa do perigo comunista, em 1936, a Alemanha e a Itália selam acordos e formam o Eixo. Com a assinatura do Pacto Anti-Komintern, entre a Alemanha e o Japão, o Japão também se une ao grupo. A Sociedade é acusada pelo Eixo de ser agente do comunismo internacional. Moderados são derrotados em todos os países, e o extremismo toma conta da política europeia (WALTERS, 1971).

Por sua vez, o sistema de resolução pacífica de controvérsias expunha toda sua fragilidade quando os interesses envolvidos eram de grandes potências. Ao não conseguirem ativá-lo por falta de disposição das grandes potências de se comprometerem, o sentimento de obrigação para com a Sociedade por parte de todos os Estados diminuía exponencialmente e, conseqüentemente, enfraquecia o sistema da segurança coletiva⁴ (LLOYD, 1995).

A Assembleia especial de julho de 1936 se reúne para discutir a reforma da Sociedade. Cada Estado deveria considerar sua situação e decidiria sua política em relação ao fracasso da segurança coletiva. O Comitê estabelecido para discutir a reforma da Sociedade não tem resultados práticos, mas influencia na concepção e na Carta das Nações Unidas. Uma das principais questões dizia respeito à dificuldade no estabelecimento de ações preventivas, frustrada pelas potências e pela antiga diplomacia, além das regras de unanimidade (WALTERS, 1971).

Outra importante questão era desvincular o Pacto das Nações Unidas do Tratado de Versalhes, como forma de tentar evitar a guerra com a Alemanha e a Itália, trazendo-as para a Sociedade das Nações, o que, segundo Beck (1995), ocorreu tarde demais. Além disto, propunha-se a possibilidade de revisão dos tratados, por meio de mudança pacífica. Proposta de aumentar capacidade do Conselho de agir antes do auge da crise, negando voto às potências interessadas é vetada, mas é posteriormente incorporada à Carta da ONU (WALTERS, 1971).

⁴ Para Stan Starygin (2007), mesmo que os Estados atuassem de acordo com o preconizado no Pacto, e se esforçassem para utilizar o sistema de resolução de controvérsias, seguindo o caminho da segurança coletiva, provavelmente o resultado final, a Segunda Guerra Mundial, seria o mesmo, dadas as fundações legais falhas sobre as quais as instituições eram baseadas.

Para Carr (1981), a Sociedade das Nações, para alguns de seus idealizadores (Woodrow Wilson e Lord Cecil), funcionaria como expressão da opinião pública internacional, que controlaria os poderes militares e econômicos dos Estados. Com o tempo, esta “falácia do poder da opinião internacional” foi sucumbindo à “realidade”, e a eficácia da Sociedade passou a ser relacionada à sua utilização enquanto instrumento da política nacional de seus membros mais poderosos, demonstrando que “o poder sobre a opinião não pode ser dissociado do poder econômicos e militar” (CARR, 1981, p. 183).

Em uma visão realista, para Lloyd (1995), nada justifica Wilson imaginar que com a construção da Sociedade o poder seria extinto das relações internacionais, enquanto a política seria transformada em uma administração comum pela preservação de interesses individuais e gerais, na crença de que o poder não seria oposto ao poder, mas a argumentos racionais. Para a autora, a “competição por poder é a essência da política” (LLOYD, 1995). Ao contrário, na política internacional, o papel do poder é maior do que o da moral, mais do que isso, “qualquer ordem moral internacional deve repousar sobre alguma hegemonia de poder” (CARR, 1981, p.216), mas que deve conter um elemento de reciprocidade para se tornar tolerável aos membros menos poderosos (CARR, 1981). A criação da Sociedade das Nações só trouxe novas regras do jogo, mas não alterou o sistema ou a política internacional (LLOYD, 1995).

Para Carr (1981), a grande questão é como conciliar as forças políticas que defendem o *status quo* das forças políticas que querem alterá-lo, como efetuar tais mudanças, tais alterações consideradas necessárias, sem a emergência de uma guerra. Para o autor, a melhor analogia que facilita na compreensão do problema da mudança na sociedade internacional se dá com entidades-grupais, interestatais, que representam o capital e o trabalho (CARR, 1981). Assim, teríamos

“o mesmo constante conflito entre ‘os que têm’ e ‘os que não têm’, entre os “satisfeitos” e os “insatisfeitos”; a mesma relutância (...) em aceitar o princípio do ‘arbitramento geral’ para a solução de seus litígios; o mesmo reconhecimento da inaplicabilidade ou inadequação do procedimento legislativo; os mesmos apelos pela ‘lei e a ordem’ do grupo satisfeito; e o mesmo uso, ou ameaça de uso, da violência, pelos insatisfeitos, para satisfazer suas queixas” (CARR, 1981, p.273).

Nas relações internas, greves e negociações melhoraram a situação dos que “não têm”, seja por medo ou senso de justiça. A submissão de litígios a arbitramentos e conciliações gerou um sistema de “mudanças pacíficas”. Ao se conscientizarem da possibilidade de reparação por meio de negociações pacíficas, as potências insatisfeitas podem facilitar na implementação de um sistema regular de “mudança pacífica” no contexto internacional, diminuindo a utilização da força para solução de controvérsias (CARR, 1981).

Não seria suficiente, no entanto, que este sistema de mudança pacífica se pautasse unicamente na lógica do poder, devendo operar no meio termo entre poder e moral. A ausência de um consenso entre o justo e o razoável, “um espírito de dar e receber e mesmo de auto-sacrifício” para discussão do que é justo ou não é o verdadeiro obstáculo para a construção de um processo de internacional de mudança pacífica. Este meio termo entre a concepção utópica do que é certo e a realista, de “ajustamento mecânico a um equilíbrio de forças alterado” (CARR, 1981, p.284) é que possibilita a criação deste sistema.

Assim, a “harmonia de interesses” forjada com o Pacto e a Sociedade das Nações ruiu vinte anos depois de sua constituição. Em 1937 a Itália saiu da Sociedade. A Itália, a Alemanha e o Japão se encontraram unidos, enquanto a Polônia, a Hungria e a Áustria se aproximavam. A Inglaterra e a França permaneceram sem ação. O Conselho havia perdido toda sua influência (WALTERS, 1971).

Em 1938, Hitler toma a Áustria e entra em conflito com a Tchecoslováquia. A Rússia, deixada de lado pelas potências em diversas ocasiões, aceita o isolacionismo enquanto política. Em 1939, a Alemanha e a Áustria repartem a Tchecoslováquia, a Itália anexa a Albânia, Hitler invade a Polônia (WALTERS, 1971), e a Inglaterra e a França declaram guerra à Alemanha, mais em decorrência da violação do Pacto de Briand-Kellogg do que por violação ao Pacto da Sociedade das Nações (BECK, 1995). E assim, se iniciava a II Guerra Mundial.

Também em 1939, a Alemanha e a Rússia assinam Pacto russo-alemão. Em desespero, a Inglaterra e a França tentam se reaproximar da Rússia, que mantém seu isolamento (WALTERS, 1971).

A Rússia invade a Finlândia, que apela ao Conselho e consegue a expulsão da Rússia da Sociedade. A Dinamarca, a Noruega, Luxemburgo, a Holanda, a Bélgica e a França são derrotados e ocupados por Hitler (WALTERS, 1971).

O Secretariado da Sociedade se muda para Princeton, nos Estados Unidos e os últimos trabalhos da Sociedade se confundem com pré-história da ONU (WALTERS, 1971).

Para Walters (1971), a derrota da Sociedade se deu pela não aplicação das medidas do Pacto e não por falhas nesse sistema de segurança. A grande dificuldade da Sociedade em relação ao seu papel de mantenedora da paz, segundo Beck (1995), era que a Sociedade era considerada “*they*” e não “*it*”, se referindo à primazia das grandes potências na Sociedade para resolução ou não dos casos de manutenção da paz em oposição a uma organização autônoma. Com as divergências das grandes potências, os sucessos na manutenção de paz se davam essencialmente pela possibilidade ou não de cooperação entre as potências, cujos interesses deveriam coincidir ou, ao menos, não colidir. A maioria das sete grandes potências não estava presente na Sociedade das Nações no período que antecede a Segunda Guerra Mundial, mas esta ausência e atitude dos que se encontravam fora não afetou o papel (ou o “não-papel”) da Sociedade (BECK, 1995).

A crescente antipatia e descrença do governo britânico na segurança coletiva e a fraqueza militar e doméstica francesa minaram ainda mais as forças restantes da Sociedade das Nações (BECK, 1995), apesar de a opinião pública britânica ser favorável à organização e acadêmicos e políticos terem fundado a “União da Liga das Nações”, organização política interna que trabalhava em prol do fortalecimento da Sociedade das Nações⁵. De acordo com o discurso do delegado chileno em 1938, das quarenta e duas disputas levadas à Sociedade, onze, focadas na liquidação da Primeira Guerra, foram solucionadas pelo Conselho, sendo as outras trinta e uma ou resolvidas por negociação direta entre as partes ou levadas a outra organização internacional, ou abandonadas ou deixadas em suspenso (DUNBABIN, 1993).

Para Beck (1995), a principal falha se deu se levarmos em consideração a função da Sociedade de preservação da paz mundial, enquanto órgão de manutenção de paz, seu papel político. Mas seu papel econômico, social e humanitário, seu trabalho técnico, suas atividades não-políticas, foram de um “sucesso marcante”. Este papel foi e pode ser analisado a partir de um estudo publicado pela própria Sociedade, denominado “O Desenvolvimento da Cooperação

⁵ Para maiores informações, ver Beck (1995), Dunbabin (1993).

Internacional em Assuntos Econômicos e Sociais”, de 1939, também conhecido como “*Bruce Report*”. Apesar das dificuldades enfrentadas com a decorrência da Segunda Guerra, o papel humanitário da Sociedade daria origem, posteriormente ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (BECK, 1995).

Para Pedersen (2007), a Sociedade tinha três papéis: 1) a de manutenção da paz (*peacekeeping*); 2) de estabilização de novos Estados, proteção às minorias e funcionamento do sistema de mandatos (características do *statebuilding*); 3) e regulamentação de tráfico e problemas entre fronteiras (cooperação internacional).

Em relação à suposta falha na manutenção da paz, tese de Walters (1971), Pedersen apresenta o outro lado da moeda. Na lógica de Niemeyer, citado pela autora, não foram as grandes potências que causaram a falha da Sociedade, mas se os mecanismos da Sociedade não eram adequados às grandes potências para irem atrás de seus interesses, estes mecanismos é que eram falhos. Além disto, a Sociedade não pode ser considerada de toda falha, tendo em vista que por algum tempo seu sistema de manutenção de paz funcionou (PEDERSEN, 2007).

Não somente os Tratados de Locarno acabaram com o poder da Sociedade, mas um conjunto de fatores, dentre eles a Crise de 29, que fortaleceu o nacionalismo, e a morte de vários dos principais defensores da organização. Por sua vez, a opinião pública, ao contrário do esperado, não foi sempre favorável à Sociedade, principalmente a opinião francesa e alemã, que muitas vezes não era nem tão pacífica assim. Ainda segundo a autora, para os diplomatas, publicidade demais pode não ser favorável às tentativas de negociação, que às vezes precisam ser em segredo, inclusive para fazer ameaças críveis (PEDERSEN, 2007).

Seu segundo papel era o de administrar um sistema internacional supostamente baseado em Estados soberanos quando vários destes ainda não haviam alcançado condições materiais e políticas para tanto. Coube à Sociedade das Nações se responsabilizar pela proteção de minorias, de territórios em disputa e pela administração de territórios anteriormente possuídos por impérios que desfragmentaram com a I Guerra, contribuindo para a disseminação de normas e regras internacionais (PEDERSON, 2007).

Por fim, sua terceira função era contribuir para a cooperação internacional para resolução de problemas transnacionais e do tráfico, como refugiados, epidemias, crises econômicas, tráfico de drogas, mulheres e crianças, fome etc. Conhecidas como “áreas técnicas”, posteriormente institucionalizadas em órgãos

internacionais que, com o fim da Sociedade, seriam acomodadas no sistema das Nações Unidas (UNESCO, OMS, UNICEF e ACNUR, por exemplo). Estes organismos conseguiram atrair não-membros, interessados em contribuir com seus trabalhos, ajudando a amortecer o eurocentrismo da Sociedade das Nações, e organizações civis internacionais (transnacionais), posteriormente denominadas ONGs (organizações não governamentais) (PEDERSEN, 2007).

Com as primeiras vitórias das democracias, cresce a esperança de reconstrução da Organização Internacional, com participação dos EUA e diminuição do isolacionismo e neutralidade americanos. Ainda antes do fim da II Guerra, novas conferências são realizadas, ligadas à ONU, assim como uma nova tentativa de assegurar a segurança coletiva. Novos órgãos da ONU herdaram funções, arquivos e mesmo pessoal da Sociedade. Com a entrada dos EUA, houve um aumento significativo de aportes financeiros à organização, mas o desarmamento e a questão das minorias são deixados de lado (WALTERS, 1971).

Em junho de 1945 a Carta da ONU é assinada e uma Comissão Preparatória é formalizada para pôr em prática a nova Organização Internacional. Em abril de 1946 ocorre a última Assembleia da Sociedade, e Lord Robert Cecil, diplomata britânico que participara das negociações da formação da Sociedade, discursou: “a sociedade morreu, viva às Nações Unidas”. A Assembleia toma resoluções que transfere poderes e funções da Sociedade para a ONU, entregando seu palácio e possessões materiais para a nova organização. Em 19 de abril de 1946, a Sociedade deixa de existir (WALTERS, 1971).

Para Walters (1971), a decadência da Sociedade das Nações se confunde com o início da Organização das Nações Unidas. Em que medida podemos considerá-la uma instituição vencedora ou fracassada, depende de com que olhos nos voltamos a ela (WALTERS, 1971).

2.3. A Criação da ONU e da Carta das Nações Unidas

Antes mesmo do fim da II Guerra Mundial, na Conferência de Moscou, preparatória para a Conferência de Teerã, em 1943, Cordell Hull, Secretário de Estado norte-americano apresentou aos representantes soviéticos a prioridade da criação de uma organização internacional que substituísse a Sociedade das Nações. Em Teerã, Roosevelt, Churchill e Stalin, líderes do “*Big Three*”, tiveram a

oportunidade de amadurecer a ideia, apesar de não ser o foco das reuniões, sendo o principal objetivo soviético obter a garantia dos aliados de estabelecimento de nova frente de batalha contra Alemanha para aliviar o combate de suas tropas. Em documento soviético que resume os apontamentos de Stalin, “era necessário criar uma organização com o direito de ocupar estrategicamente pontos importantes para impedir que a Alemanha e o Japão embarcassem em nova agressão” (ROBERTS, 2007).

Em Dumbarton Oaks e nas negociações que resultaram na Carta das Nações Unidas em São Francisco, reconhece-se que a nova organização deveria funcionar a partir das realidades de poder, dando preponderância às Grandes Potências (BRIGGS, 1945). A nova organização deveria ter “dentes”, e “receber os meios adequados para uma dissuasão crível no terreno militar” (GARCIA, 2012, p. 26). A ação armada deveria ser automática e obrigatória e, para que a segurança coletiva tivesse chance de funcionar, as grandes potências deveriam estar presentes, dando peso e autoridade às decisões da organização (GARCIA, 2012).

Desta forma, a Organização das Nações Unidas começa a ser desenhada, a partir da ideia de um sistema sob tutela dos “Quatro Policiais” (os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha e a China) ou, como denominada por Roosevelt, a “tutela dos poderosos”. Consenso entre as três grandes potências (os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha), o novo sistema deveria funcionar como o Concerto Europeu do século XIX, mas abrangendo o mundo inteiro (GARCIA, 2012).

A Conferência de Dumbarton Oaks se dividiu em duas partes. A primeira, e mais importante, a rodada de negociações entre os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a União Soviética, e a segunda rodada entre as três grandes potências e a China, alçada ao posto de quarta grande potência por insistência norte-americana, para fortalecer seu principal aliado asiático na luta contra o Japão. O projeto da Carta proposto pelos Estados Unidos e levado à negociação em Dumbarton Oaks já dava à nova organização o nome de Nações Unidas (nome adotado pelos Aliados na guerra contra o Eixo) e contava com o desenho da Assembleia Geral, do Conselho Econômico e Social (vinculado à Assembleia) e do Conselho de Segurança (GARCIA, 2012).

Aprovada pelos quatro países em Dumbarton Oaks, as “Propostas para o Estabelecimento de uma Organização Internacional Geral” previam seus princípios

e finalidades, estrutura e funcionamento dos principais órgãos, inclusive do Secretariado. Na redação final, as quatro grandes potências teriam assento permanente no novo Conselho de Segurança sendo que, “no devido tempo”, um quinto assento permanente seria concedido à França (GARCIA, 2012).

Se compararmos o documento elaborado em Dumbarton Oaks com a Carta das Nações Unidas formulada em São Francisco, podemos perceber que em relação aos propósitos e princípios da organização, a principal contribuição que adviria das negociações de São Francisco estaria relacionada ao princípio de não-intervenção em assuntos domésticos dos Estados, mas a base de sua formulação da Carta advém de Dumbarton Oaks (THE DUMBARTON OAKS CONFERENCE, 1944; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). O Conselho Econômico e Social ganhou status de um dos órgãos principais, assim como o Conselho de Tutela, criado nas negociações em São Francisco (MARSHALL, 2001).

A Assembleia Geral proposta em Dumbarton Oaks não contaria tanto com o auxílio do Secretário Geral na divulgação de informações a respeito de questões relativas à manutenção da paz e segurança internacional que estivessem sendo tratadas no CSNU e de quando do término destas negociações, nem teria, conforme o artigo 14 da Carta determina, a função de recomendar medidas para resolução pacífica de situações. Já seu processo de negociação havia sido totalmente formulado e não sofreria grandes alterações (THE DUMBARTON OAKS CONFERENCE, 1944; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

O Conselho de Segurança também foi parcialmente formulado, com exceção do seu processo de tomada de decisão e a questão do veto, deixados para negociações futuras (THE DUMBARTON OAKS CONFERENCE, 1944; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Os capítulos VI e VII da Carta da ONU, que tratam sobre a resolução pacífica de disputas e os atos de ameaça a paz, quebra da paz e atos de agressão, que determinam diretamente o parâmetro de ação e decisão a ser negociadas no CSNU, foram em quase sua totalidade elaborados em Dumbarton Oaks, em negociações entre os quatro grandes (THE DUMBARTON OAKS CONFERENCE, 1944; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

A polêmica questão do veto foi solucionada na Conferência de Yalta, em 1945. Os dois principais objetivos norte-americanos na conferência era assegurar a participação soviética na guerra contra o Japão e firmar acordos em questões

relacionadas à Organização das Nações Unidas, ainda a ser estabelecida (EDMONDS, 1986). Para além de negociações a respeito da nova organização, a pauta da agenda se constituía em reparações de guerra; divisão da Alemanha em zonas de ocupação; formação de governos independentes na Europa liberada pelos nazistas; fixação das fronteiras territoriais; continuidade da guerra contra o Japão; etc. (GARCIA, 2012).

O representante soviético informou que a União Soviética não insistiria no poder de veto sobre questões procedimentais e que aceitaria ao menos dois representantes das repúblicas socialistas enquanto membros da ONU, e não mais dezesseis, como anteriormente havia exigido (EDMONDS, 1986). Por sua vez, a China também adquiriu status de grande potência dada a necessidade de preencher o vácuo de poder decorrente da possível derrota do Japão (FOO, 2009).

Em relação ao sistema de votação do Conselho de Segurança, os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha concordaram que a unanimidade dos membros permanentes era necessária para manutenção de uma paz duradoura, instituindo o poder de veto (GARCIA, 2012; ROBERTS, 2007). A *fórmula de Yalta*, como ficou reconhecida, determinava que

“(a) cada membro do Conselho teria um voto; (b) as decisões em questões processuais seriam tomadas pelo voto afirmativo de sete membros; e (c) as decisões em todos os outros assuntos seriam tomadas pelo voto afirmativo de sete membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes (aí embutido, portanto, o poder de veto)” (GARCIA, 2012, p. 62).

Jan Smuts, Primeiro Ministro da África do Sul, rascunhou o preâmbulo que seria acrescentado à Carta da ONU em reunião da Commonwealth Britânica que precedia a Conferência de São Francisco, propondo enquanto texto:

“We, the United Nations, assembled in Conference to seek a new way of life for the nations, and to prevent a recurrence of the fratricidal strife which has now twice in our generation brought untold sorrows and losses on mankind, and to establish an international organisation to that end, do hereby declare, in this Charter of the United Nations our common faith and objects, and the principles on which we seek to found an Organisation for peace, progress and the welfare of mankind.

Chapter 1: The Common Faith'

(1) faith in human rights, in the sacredness, essential worth and integrity of the human personality, and affirmation of the resolve to establish and maintain social and legal sanctions for safeguarding them ;

(2) belief in the practice of tolerance, in the equal rights of individuals and of individual nations large and small, as well as in their

inherent right to govern themselves without outside interference, in accordance with their own customs and way of life;

(3) belief in the enlargement of freedom and the promotion of social progress, and in raising the standards of life, so that there may be freedom of thought and expression and religion, as well as freedom from want and fear for all; and;

(4) belief in nations living in peace and peaceful intercourse with each other as good neighbors, and in renouncing war as an instrument of policy.”(in MARSHAL, 2001).

Na Conferência de São Francisco, a Comissão designada para tratar de Provisões Gerais analisou e reelaborou o preâmbulo, acrescentando a famosa entrada “Nós, os povos das Nações Unidas” por sugestão norte-americana e, sob aprovação consensual do Plenário, o preâmbulo foi aprovado e inserido na Carta enquanto instrumento inspirador que afirmava a fé humana nas ideias ali contidas (MARSHAL, 2001)⁶.

Para Marshall (2001), as mais notáveis diferenças entre o que havia sido o Pacto da Liga das Nações e o que se tornaria a Carta da ONU eram o aumento das responsabilidades e poderes dados ao CSNU e o maior escopo e possibilidades para emendas à Carta, sendo uma intenção explícita tornar a organização o mais flexível possível para que esta pudesse se adaptar às circunstâncias que ainda estavam por vir (MARSHALL, 2001).

Tornou-se visível, logo em seu início, que a principal clivagem política das negociações seria entre os futuros membros permanentes do Conselho de Segurança e o “resto”, ou “45 Pequenos”. As potências menores formaram uma coalizão liderada por Austrália, Brasil, Canadá, Colômbia, México, Nova Zelândia, Países Baixos e Bélgica (em menor grau), tendo por objetivo o reconhecimento de que, além das grandes potências, outros países possuíam recursos e vontade de participação, já comprovadas por sua participação econômica e militar nas duas guerras mundiais. Dever-se-ia levar em consideração estes Estados na composição do Conselho, assim como a representação das diferentes regiões, o que se traduziu no artigo 23.1 da Carta, que determina os critérios para eleição dos membros não-permanentes (GARCIA, 2012).

O questionamento quanto ao poder de veto dos membros permanentes por parte dos outros Estados, nas negociações de São Francisco, não levou a nada,

⁶ Marshall (2001) aponta também a incongruência do posicionamento de Jan Smuts que, apesar de, de forma inspiradora, colaborar ativamente na elaboração do preâmbulo da Carta da ONU, era, ao mesmo tempo, responsável pela manutenção e um regime político interno que seria conhecido com *apartheid*.

visto o veto ser considerado pelas grandes potências como essencial para sua aceitação à própria organização. A “batalha do veto no Conselho de Segurança” opôs as grandes potências às Filipinas, o Egito, a Bolívia, a Argentina, Cuba, a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia, o Brasil etc., que, com variados graus e níveis de insistência, apontaram argumentos contra o veto das grandes potências no Conselho de Segurança. Os países membros do subcomitê III/1/B, que tratava sobre a questão na Conferência de São Francisco, chegaram inclusive a submeter um questionário com 23 perguntas às quatro potências (os Estados Unidos, a União Soviética, a Grã-Bretanha e a China) sobre o exercício do poder de veto, para obter esclarecimentos e forçá-los a se manifestarem sobre a extensão do privilégio (GARCIA, 2012). As quatro potências defenderam sua posição por meio de uma declaração intitulada “*Statement by the Delegations of the Four Sponsoring Governments on Voting Procedure in The Security Council*” (vide Anexo A, p. 181).

Sem sucesso, os países que questionavam o poder de veto e mesmo a atribuição de assentos permanentes aos Estados Unidos, à União Soviética, à Grã-Bretanha, à China e à França, passaram a insistir em uma perspectiva futura de emendas a Carta, antes mesmo que esta fosse assinada e ratificada. Neste sentido, o Brasil propôs inclusão de um dispositivo que automaticamente convocasse uma Conferência de revisão da Carta em cinco anos, a contar da primeira reunião formal da organização. A “emenda Velloso”, como ficou conhecida por causa do diplomata brasileiro (apesar de originalmente ter sido ideia do diplomata Freitas-Valle), previa um mecanismo quinquenal a cargo da Assembleia Geral, em que bastavam os votos favoráveis de uma maioria de dois terços para aprovação de uma decisão (sem poder de veto de qualquer país). O Canadá propôs uma emenda semelhante, e as duas foram unificadas para conseguir maior apoio (GARCIA, 2012).

A emenda Brasil-Canadá foi derrotada por não atingir a maioria de dois terços das delegações presentes e votantes, indispensável para aprovação de qualquer emenda em São Francisco. Em seu lugar, o artigo 108 da Carta determina que futuras alterações à mesma só se darão se adotada pelos votos de dois terços da Assembleia Geral e ratificadas por dois terços dos membros da ONU, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança. A suposta Conferência Geral para revisão da Carta, incluída no artigo 109 da mesma, não teria data ou

local previsto para sua ocorrência, nem mesmo um mecanismo automático que a convocasse (GARCIA, 2012).

Também foi derrotada a emenda proposta pela Austrália, que previa a restrição do poder de veto, rejeitada por 20 votos a 10, com 15 abstenções. Desta forma, a *fórmula de Yalta* foi aprovada em 13 de junho de 1945, por 30 a 3, com 15 abstenções e 3 ausências. Em 25 de junho, na Sessão Plenária, os delegados aprovaram a Carta das Nações Unidas (GARCIA, 2012).

A autoridade e responsabilidade, conferida às potências, foram delegadas a partir da Carta, mas seu exercício também é circunscrito por propósitos e princípios que devem ser seguidos pela organização e todos seus membros. Os propósitos elencados na Carta são: “manter a paz e segurança internacional, desenvolver relações amistosas entre as nações, tomar medidas para fortalecer a paz universal, alcançar a cooperação internacional na solução de problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, promover e encorajar o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos e ser o centro para harmonização das ações das nações para alcançar estes fins comuns” (BRIGGS, 1945, p. 671. Tradução livre).

Já os princípios são: igualdade soberana entre os membros; o cumprimento com boa-fé das obrigações assumidas de acordo com a Carta; a resolução pacífica de controvérsias; evitar a ameaça ou uso da força contra integridade territorial ou dependência política de qualquer Estado; auxiliar as Nações Unidas para atingir seus objetivos, e não auxiliar qualquer Estado contra o qual as Nações Unidas agirem de modo preventivo ou coercitivo; a garantia pelas Nações Unidas de que qualquer Estado, mesmo que não seja membro, aja de acordo com estes princípios para manutenção da paz e segurança internacionais; e não interferência nos assuntos domésticos dos Estados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

No entanto, é sintomático observar que, mesmo antes da assinatura da Carta das Nações Unidas, várias delegações já tentavam incluir emendas que possibilitassem futuras alterações no processo decisório da organização por antever as possíveis complicações que dele poderiam resultar.

3. O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E ASPECTOS RELACIONADOS ⁷

3.1. A fórmula original e alguns desdobramentos

Enquanto o Pacto da Liga das Nações diferenciava as guerras em “justas” (*bellum iustum*) e “injustas” (*bellum iniustum*), a Carta das Nações Unidas banuiu a ideia de que guerra seria a política por outros meios (PRANTL, 2006). Ao Conselho de Segurança coube a tarefa de ser o órgão da ONU com a responsabilidade primária da manutenção da paz e segurança internacionais devendo, para tanto, agir conforme propósitos e princípios da Carta. Ao assinarem a Carta, os membros da ONU aceitaram que os membros do Conselho agissem em nome de todos, com decisões inclusive obrigatórias (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945; LUCK, 2006).

De acordo com Bosco (2009), “o Conselho é uma criatura da política das grandes potências, não uma burocracia internacional” (BOSCO, 2009, p.3.), que dá às mesmas direitos e responsabilidades especiais. É esperado que o Conselho governe, ao ser-lhe dada a responsabilidade de manutenção da paz e segurança internacionais e, com isso, suprimir insegurança ao redor do mundo. No entanto, seu propósito central é prevenir conflitos entre as grandes potências, de forma análoga ao Concerto Europeu (BOSCO, 2009).

Para Hurd (1997), o ambiente do CSNU é a “soma dos sistemas internacionais político, militar e econômico, o que inclui estados, indivíduos, fluxo de refugiados e outras forças que criam ‘ameaças a paz e segurança internacionais’” (HURD, 1997, p. 141). Este ambiente aponta crises que o CSNU deve resolver e dá os recursos que precisa para realizar suas tarefas. O órgão é composto por elementos do ambiente (Estados) e deve responder a mudanças no sistema internacional para manter habilidade de mobilizar Estados e outros atores e monitorar as crises internacionais (HURD, 1997).

De quando da criação da ONU, os planejadores da organização buscaram evitar os mesmos erros cometidos na Liga das Nações, quais sejam: 1) o requerimento de unanimidade, dando veto a todos os membros; 2) a não

⁷ Parte da revisão bibliográfica deste capítulo, em especial da sessão 3.3, foi parcialmente desenvolvida durante minha dissertação de mestrado. Para mais informações, vide Baccharini (2010)

diferenciação entre as funções e o papel da Assembleia e do Conselho em relação às questões de segurança; 3) as provisões inadequadas e não efetivas para *enforcement* dadas ao Conselho da Liga; 4) a não inclusão de todas as potências na Liga, o que gerou uma falta de representatividade (SMITH, 2006).

Em comparação com seu antecessor, o Conselho da ONU apresenta algumas vantagens. A aprendizagem quanto às falhas da Liga foi essencial para se chegar a nova estrutura, que inclui, entre seus principais membros, as grandes potências, em especial os EUA, com direitos e responsabilidades especiais. Este grupo exclusivo tem número limitado de membros, com autoridade de forçar suas decisões, através do uso coletivo da força, se necessário (LUCK, 2006).

Para Roosevelt, em discurso proclamado em dezembro de 1943:

“a Grã-Bretanha, a Rússia, a China e os EUA e seus aliados representam mais de $\frac{3}{4}$ da população total da Terra. Enquanto as quatro nações com maior poder militar permanecerem juntas na determinação de manter a paz não haverá a possibilidade de uma nação agressora em ascensão iniciar outra guerra mundial” (LUCK, 2006, p. 11. Tradução livre).

A unanimidade entre as potências era necessária tendo em vista a não semelhança cultural, ideológica e política entre as mesmas. O poder de veto concedido às grandes potências no CSNU refletia o órgão e a ONU como uma forma de perpetuar sua colaboração durante a guerra (LUCK, 2006).

Assim, inicialmente o CSNU era formado por onze membros, sendo cinco permanentes (os EUA, a Inglaterra, a França, a China e a URSS- os dois últimos posteriormente transferidos para Republica Popular da China e Federação Russa em 1971 e 1991 respectivamente) e seis não-permanentes. Para que uma decisão fosse tomada era necessária uma maioria qualificada de sete votos afirmativos, inclusive o dos membros permanentes em questões substantivas. Nos assentos não-permanentes, membros da organização se revezam a partir de um sistema de rotação e votação em que todo ano há eleição para metade dos membros não-permanentes. Esta eleição busca garantir que uma representação geográfica equitativa ocorra e que os eleitos sejam realmente contribuintes da manutenção da paz e da segurança internacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945; LUCK, 2006; SMITH, 2006).

Com o movimento de descolonização, aumentou a pressão pela reforma do órgão. Em dezembro de 1963, em votação da Assembleia e com ratificação de 2/3

dos membros, incluindo os permanentes, aumentou-se o número de não-permanentes de seis para dez, sendo agora necessária uma maioria qualificada de nove membros do CSNU, incluindo os permanentes em questões substantivas. Desta forma, os assentos são distribuídos: cinco para a Ásia e o continente africano, dois para Estados Ocidentais e Outros, dois para a América Latina e Caribe e um para o Leste Europeu, sendo que aquele Estado membro que cumpriu seus dois anos de mandato não é imediatamente reelegível (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945; LUCK, 2006; SMITH, 2006).

Apesar do artigo 27, parágrafo 3, da Carta da ONU estabelecer a necessidade dos votos afirmativos das potências em questões substantivas, o procedimento do CSNU, como definido pelo costume, é de que somente votos (e vetos) negativos são considerados como tais. A abstenção de um poder permanente, ou mesmo sua ausência na votação, que poderia ser considerada voto negativo, passou, por costume, a ser considerada somente enquanto abstenção, sem impedir a aprovação de uma resolução. Esta interpretação da Carta está registrada no Repertório de Práticas do Conselho de Segurança, em suas regras de procedimento⁸.

O CSNU tem duas funções principais: resolver as disputas pacificamente (Cap. 6 da Carta) e enfrentar as ameaças à paz com ações militares coletivas por parte e em nome de toda organização (Cap. 07 da Carta) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945; SMITH, 2006).

O Capítulo VI da Carta determina que o CSNU tem autoridade para investigar qualquer disputa para avaliar os riscos para a paz e segurança internacionais e que o órgão deve fazer recomendações a respeito. Como técnicas, o CSNU pode utilizar de negociação, averiguação, mediação, conciliação, arbitragem, acordos judiciais e encaminhamento da resolução da disputa para algum arranjo regional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945; SMITH, 2006). Desta forma, o limite de ação do CSNU é expandido podendo, inclusive, abarcar conflitos intra-territoriais, apesar do princípio de não-intervenção em assuntos internos dos Estados (LUCK, 2006).

⁸ Para mais informações, vide Bosco (2009); Stavropoulos (1967); McDougal e Gardner (1951). Para acesso direto ao conteúdo da ONU, vide Conteúdo H, "Votação", Categoria 3, "Abstention, non-participation and absence in relation to Article 27 (3) of the Charter" no site da ONU. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/rules/overview.shtml#rule8>

Já o Capítulo VII da Carta delega ao CSNU a responsabilidade por determinar se qualquer situação se configura em uma “ameaça à paz, quebra de paz ou ato de agressão”, e caso seja, o órgão pode aplicar medidas que considere necessárias e desejáveis e que devem ser seguidas por todos os membros da organização, podendo também utilizar vários tipos de sanções ou, como último recurso, autorizar o uso da força por ar, terra e mar para manutenção e restauração da paz e segurança internacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945; SMITH, 2006). Desta forma, o Capítulo VII apresenta as possibilidades de *enforcement* da organização. Não urge por consistência, justiça, igualdade de julgamento ou algo do tipo. Simplesmente determina as incumbências e dispositivos do órgão, possibilitando flexibilidade na aplicação (LUCK, 2006).

Variedade e criatividade na aplicação da força faz parte do trabalho do CSNU, desde as clássicas missões de paz aos mais desenvolvidos atos de *peace enforcement*. De acordo com Luck “na prática, a responsabilidade coletiva que pautaria a segurança coletiva carece do elemento crítico de automaticidade em um mundo repleto de estados membros soberanos” (LUCK, 2006, p.25. Tradução Livre), cabendo aos Estados decidir quais forças estariam à disposição do contingente internacional (LUCK, 2006).

Para realização de suas funções, a Carta determina que o CSNU deve estar organizado de forma a funcionar continuamente, o que exige que os membros mantenham um corpo representativo na sede da organização. Em relação aos seus procedimentos, “os mecanismos para o curso das reuniões, determinação da agenda e votação tem permanecido constantes” (SMITH, 2006, p. 172. Tradução livre).

As reuniões do órgão ou são públicas e formais, ou privadas e informais, quando a maior parte do trabalho deliberativo ocorre. Normalmente, o CSNU tem duas sessões diárias, com vários itens na agenda (LUCK, 2006). A partir da década de 70 e principalmente com o fim da Guerra Fria, as reuniões informais passaram a ser cada vez mais comuns (SMITH, 2006), mas nos últimos tempos, as reuniões formais vêm aumentando em número (LUCK, 2006).

Temendo uma demora na ação do CSNU e a destruição da credibilidade do sistema interamericano de segurança, Estados latino-americanos, com apoio dos Estados Unidos e da URSS, pressionaram pela aprovação do artigo 51 na Carta da ONU, deixando explícito o direito a auto defesa dos Estados, até que o CSNU

decida sobre a questão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945; LUCK, 2006). O artigo 51 posteriormente favoreceria o desenvolvimento de pactos de defesa regionais, dando o *framework* legal (LUCK, 2006).

Para facilitar o trabalho, principalmente após a Guerra Fria e a expansão da quantidade de assuntos tratados pelo órgão, foram criados órgãos subsidiários, em sua maioria liderados por membros não-permanentes, com decisões tomadas por consenso (LUCK 2006).

Em relação ao poder de veto, Sellen (*apud* SCHINDLMAYR, 2001) afirma que em São Francisco, quatro justificativas para sua existência surgiram: a unanimidade entre as potências como indispensável para a paz; a necessidade das grandes potências de proteger seus interesses domésticos; a necessidade de proteger a minoria da maioria; e o desejo de prevenir resoluções imprudentes do CSNU (SELLEN *apud* SCHINDLMAYR, 2001).

Patil (*apud* SCHINDLMAYR, 2001) identifica cinco formas de veto: 1) o “veto real ou aberto”, ou seja, o voto negativo dos membros permanentes; 2) o “duplo veto”, que surge quando há discordância entre os membros do CSNU se dada questão é procedimental ou substantiva, estando sujeita esta decisão, ao veto das grandes potências; 3) “veto escondido”, ou “indireto”, que surge da negativa da maioria do CSNU de aprovar uma questão, que pode ser derrotada mesmo sem um veto negativo de uma grande potência; 4) “veto artificial” ou “imposto”, que é a busca das potências de tornar seu consentimento essencial para uma determinada questão que naturalmente deveria ser resolvida pela maioria; 5) “veto *by proxy*”, quando um membro permanente usa do veto real ou aberto para beneficiar um Estado que não possua veto em uma determinada questão (PATIL *apud* SCHINDLMAYR, 2001). Schindlmayr (2001) acrescenta ainda o “veto fechado”, em que os membros permanentes ameaçam vetar alguma resolução nas negociações informais (que serão posteriormente abordadas).

Para Schindlmayr (2001), apesar da declaração dada na Conferência de São Francisco em resposta ao questionamento dos países pequenos a respeito do poder de veto das potências, intitulado “*Statement by the Delegations of the Four Sponsoring Governments on Voting Procedure in The Security Council*”, apresentada no primeiro capítulo do presente trabalho, a rivalidade entre as grandes potências, demonstrada a partir dos frequentes vetos no CSNU, que se pautava pelo conflito bipolar, permaneceu até a década de 1980 (SCHINDLMAYR, 2001).

Antes disto, as superpotências utilizavam o órgão para seus próprios fins políticos e a extensão deste poder de veto dependia do apoio dos membros não-permanentes. Assim, enquanto os Estados Unidos conseguiram garantir apoio contra as propostas antiocidentais a partir da votação por maioria, não foi necessário o veto aberto, em oposição à URSS, que, até a década de 60, estava isolada politicamente no órgão. Quando, a partir de 1966, os EUA foram perdendo a maioria não só após a expansão do CSNU, mas também dos próprios membros da ONU e da AGNU, passaram a utilizar mais de seu poder de veto (SCHINDLMAYR, 2001).

O CSNU determina também quais atores devem ser considerados como parte da disputa, o que limitaria suas participações na decisão, no entanto, o órgão vem preferindo utilizar o termo “situações”, ao invés de “disputa”, pra que todos os membros possam participar na votação. Em relação ao que pode ser considerado questões procedimentais e substantivas, o que gera o duplo veto aos membros permanentes, a prática gradualmente estabeleceu claramente o que é considerado substantivo e procedimental. Por fim, existe o debate a respeito da extensão da utilização do poder de veto e se este não atrapalha a efetividade do órgão (SMITH, 2006).

Sem poder de veto, de acordo com O'Neill (1997), os membros não-permanentes detém poder de votação ínfimo. O'Neill argumenta que, ao se tomar o papel formal de um membro e as regras de votação como poder, o “poder de um membro é a probabilidade que, ao mudar seu voto, mude o resultado de alguma forma - que o voto ‘sim’ de um membro passe a votação e o voto ‘não’ a rejeite” (O'NEILL, 1996, p.220). Neste sentido, os membros não-permanentes do Conselho de Segurança teriam um pequeno poder e, ao se adicionar um novo membro não-permanente, este poder diminuiria ainda mais, pois daria aos membros permanentes um maior número de Estados com quem formar a maioria necessária. Desta forma, um assento no Conselho de Segurança, sem a detenção do poder de veto, traria prestígio, informação e envolvimento nas decisões, mas não poder de votação. Por sua vez, o aumento da maioria requerida poderia aumentar este poder, apesar de correr o risco de tornar o Conselho mais truncado e as Nações Unidas menos efetiva (O'NEILL, 1996).

Por outro lado, a satisfação, segundo O'Neill, diria respeito a algo diferente de poder. Um Estado, mesmo que sem influência alguma sobre o Conselho de Segurança, pode se sentir satisfeito, pois seus aliados no órgão estão protegendo

seus interesses. Um membro permanente, por sua vez, não se sentirá satisfeito se as ações do órgão que seriam de seu interesse estejam sendo bloqueadas por outros Estados. Se o poder de um membro pode ser medido em relação a probabilidade que o Conselho mude seu voto nos casos em que este membro o mude, a satisfação de um membro pode ser medida em relação às resoluções que passem ou são rejeitadas em consonância com os seus interesses (O'NEILL, 1996).

Para O'Neill, o poder não deveria ser o objetivo maior neste contexto, apesar de se tornar em motivo de segurança contra surpresas futuras, ao contrário, as nações deveriam procurar a "satisfação" em relação aos votos do Conselho, o que pode não requerer a formação de direitos de votação formais (O'NEILL, 1996).

Chan (2003), por sua vez, desenvolve o conceito de "popularidade" que "em um órgão pode ser definida como aquele que desfruta do apoio geral" (CHAN, 2003, p.340. Tradução livre). Um membro popular seria aquele cujas posições são representativas das preferências dos outros membros, ou seja, na análise do padrão de votação, de se encontrar na maioria (CHAN, 2003).

Assim, popularidade e poder de votação nem sempre estão do mesmo lado. O que é popular entre a maioria não necessariamente é alcançado pela distribuição de poder. Os membros mais poderosos podem ter posicionamentos não populares e bloquear o interesse da maioria. Da mesma forma, obter popularidade e poder não necessariamente leva à satisfação, enquanto um determinado ator não precisa estar envolvido na decisão para se encontrar satisfeito (CHAN, 2003).

No CSNU, o poder de veto pode gerar posicionamentos não populares dos membros permanentes, caso a questão vetada seja do interesse da maioria dos membros do órgão e da AGNU. Enquanto o ator com poder de veto, ao vetar uma resolução que não seja de acordo com seus interesses, demonstrar seu poder de votação e sua satisfação com o resultado, o restante do órgão, a maioria, onde se encontra a popularidade, sai da votação insatisfeita (CHAN, 2003).

Apesar das votações públicas não indicarem a total extensão da cooperação e conflito entre os Estados membros do CSNU, pois muitas controvérsias entre os Estados nem chegam a ser inseridas na agenda ou são resolvidas por meio de reuniões informais e *side payments*, os vetos indicam animosidade. Mesmo com a diferenciação em termos de importância das questões para diferentes membros permanentes ao longo das décadas, os vetos continuam dizendo respeito à popularidade e satisfação dos Estados (CHAN, 2003).

Outro aspecto do comportamento estratégico no CSNU é o efeito “carona”, em que um determinado ator passa os custos do veto/voto para outro, podendo, por sua vez, votar em consonância com a maioria, alcançando não só popularidade como satisfação. Apesar de raro, este tipo de comportamento é usualmente atribuído mais aos membros não-permanentes, enquanto os permanentes costumam expressar sua insatisfação conjunta, como forma de apoio mútuo (CHAN, 2003).

Chan (2003) demonstra que popularidade e satisfação nem sempre são diretamente relacionadas no CSNU. A insatisfação, como a experimentada pelos EUA no início da organização, e pelos outros membros com o aumento dos vetos norte-americanos, ocasionam propostas de reformular a Carta e a estrutura da organização (CHAN, 2003).

Entretanto, para além deste poder negativo de satisfação/popularidade, os Estados Unidos detém o que Chan (2003) considera o poder positivo, atrelado a conseguir sua satisfação para além da organização, pela “habilidade de promulgar suas visões e tê-las aceitas pelos outros” (CHAN, 2003, p. 358. Tradução livre). Este poder está relacionado ao que Voeten (2001) denomina de “opção externa” (*exit option*), que será tratada posteriormente.

3.2. As principais ações desenvolvidas

Dos principais órgãos da ONU, a Assembleia Geral é o que tem maior proximidade com o CSNU. Os membros não-permanentes do CSNU são eleitos pela Assembleia, que também detém o poder orçamentário de toda a organização. Por sua vez, a Assembleia não pode se manifestar enquanto o CSNU estiver tratando de alguma questão que afete a paz e a segurança internacionais e a entrada dos novos membros deve ser aprovada pelo CSNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Apesar disto, quando o CSNU se encontrava travado devido à Guerra Fria, a Assembleia Geral, com o apoio dos EUA, em resposta ao travamento do CSNU para lidar com a Guerra das Coreias, aprovou a resolução que criava uma dobra constitucional, o “*Uniting for Peace Resolution*”, dando autoridade à Assembleia de recomendar medidas coletivas quando, por não unanimidade entre os membros

permanentes, o CSNU falhasse na sua responsabilidade de manutenção da paz e segurança internacionais (LUCK, 2006; BOSCO. 2009).

O ECOSOC sempre teve um relacionamento mais distante com o CSNU, se focando mais em problemas econômicos e sociais dentro dos Estados. Com a maior profundidade das operações de paz, a integração entre políticas de segurança, econômicas e sociais se tornaram mais urgentes e, em 2005, o Secretário- Geral Kofi Annan propôs, após conclusões do *High- Level Panel on Threats, Challenges and Change*, que o ECOSOC estabelecesse um Comitê sobre Aspectos Sociais Econômicos das Ameaças de Segurança (LUCK, 2006).

Por fim, em relação à Corte Internacional de Justiça, o CSNU poderia acionar o órgão para buscar opinião ou para resolver disputas, mas o fez pouquíssimas vezes na prática (LUCK, 2006).

As organizações regionais ganharam proeminência na Carta da ONU no auxílio da manutenção da paz e segurança internacionais. Em oposição ao Pacto da Liga, que não dispunha sobre o assunto, a Carta dedica todo um Capítulo aos arranjos regionais, que devem ter autorização do CSNU para ações de *enforcement*. Por descentralização e delegação, estas organizações regionais cooperariam com a ONU, contribuindo com maior participação, democratização e consenso, segundo Boutros-Ghali em seu *Agenda for Peace*. No entanto, os arranjos regionais são diversos, sendo alguns mais elaborados e eficazes que outros (LUCK, 2006).

Os atores não estatais, como as ONGs, são cada vez mais consultados informalmente. Grupos privados também têm papel central na entrega de assistência humanitária, monitoramento de direitos humanos, desenvolvimento econômico e social etc. Através da “Fórmula Arria”, iniciada em 1992, especialistas independentes passaram a se encontrar com os membros do CSNU para variados assuntos. A representação de ONGs em reuniões do CSNU e de seus órgãos subsidiários também aumentou ao longo dos anos (LUCK, 2006).

Talvez os principais desafios que o CSNU enfrentou tenham sido a Crise dos Mísseis de Cuba, enquanto risco claro de embate entre as duas superpotências, e a situação no Oriente Médio, crise mais resistente e ainda sem solução definitiva.

No caso da Crise dos Mísseis de Cuba, ainda em 1962, a questão foi levada ao CSNU que, apesar de não ter sido o responsável pelos acordos entre as superpotências, ajudou a diminuir a animosidade e mantê-los em contato, dando-lhes tempo para resolução de suas controvérsias (BOSCO, 2009).

No caso do Oriente Médio, uma série de conflitos relacionados transformam a região na mais instável sob os auspícios do CSNU. Dentre os principais conflitos, podemos elencar a Crise de Suez (1956), a Guerra dos Seis Dias (1967), a Guerra de Yom Kippur (1973), a Guerra do Golfo (1991), a Invasão do Iraque (2003) etc. Em todos os casos, o CSNU foi palco de negociações e tentativas de equacionar os conflitos dentro da organização (BOSCO, 2009).

Em 1956, o Egito tomou o controle e nacionalizou o Canal de Suez. A questão foi levada ao CSNU. Israel, a Grã-Bretanha e a França atacaram o Egito, resultando em uma resolução que condenaria o ataque. Os EUA utilizando a brecha criada de quando da Guerra das Coreias, levaram a questão para a AGNU a partir do *Uniting for Peace*. A reação norte-americana contra o conflito, que abafava a invasão da Hungria pela URSS, assim como a pressão financeira, assustou britânicos, desencorajando os franceses. Por influência direta do Secretário-Geral Dag Hammarskjöld e o Ministro de Relações Exteriores Canadense, foi criada a primeira operação de paz, a UNEF (*United Nations Emergency Force*), que estipularia os princípios básicos das futuras operações: força neutra que se posicionaria entre os combatentes e monitoraria o cessar-fogo sem o uso da força, somente para autodefesa (BOSCO, 2009).

Durante a Guerra do Golfo, a importância dos votos dos membros não-permanentes em decisões complicadas para garantir o maior apoio possível, dando um aspecto mais legítimo às resoluções era evidente. O Secretário de Estado norte-americano, James Baker, buscou apoio de todas as delegações para aprovação da resolução autorizando o uso da força contra o Iraque. O apoio dos pequenos, inclusive da Costa do Marfim, da Etiópia, do Zaire, e dos mais complicados Yemen, Cuba, Colômbia, e Malásia, foi buscado. Em compensação ao apoio destes países, Baker oferecia pacotes de ajuda internacional e concessões comerciais (BOSCO, 2009, p.160).

Em 1991, foi criado o UNSCOM (*United Nations Special Commission*), com o objetivo de procurar por armas químicas e biológicas no país, se reportando diretamente ao CSNU. As sanções econômicas também eram moduladas para gerenciar as possíveis complicações (BOSCO, 2009).

Estas operações de paz seriam posteriormente reelaboradas e aprimoradas. Em 2000, o *High-Level Panel* sobre operações de paz, liderado por Lakhdar Brahimi, emitiu um relatório, conhecido como Brahimi Report, dividindo as atividades da ONU

em três categorias: 1) prevenção de conflitos e *peacemaking*; 2) *peacekeeping*; 3) *Peace-building* (LUCK, 2006).

De acordo com o relatório, as operações de *peacemaking* buscam equacionar conflitos em progresso, utilizando ferramentas diplomáticas. Os *peacemakers* podem ser enviados de governos, Estados (e grupos de Estados), organizações regionais, a própria ONU, grupos não-governamentais ou personalidades reconhecidas. Já as *peacekeeping* corresponderam inicialmente aos modelos militares de observação dos cessar-fogo e separação das forças depois de guerras entre Estados, tendo desenvolvido e incorporado modelos complexos, com elementos civis e militares. As operações de *peacebuilding* são atividades com o objetivo de garantir as fundações da paz e prover as ferramentas que garantam mais do que somente a ausência de guerra (LUCK, 2006). Incluem:

“reintegração de antigos combatentes à sociedade civil, fortalecimento da regra da lei (...), aprimorando o respeito aos direitos humanos através do monitoramento, educação e investigação de abusos passados e existentes; provimento de assistência técnica para desenvolvimento democrático (inclusive assistência eleitoral e apoio para liberdade de imprensa); e promoção de resolução de conflitos e técnicas de reconciliação” (LUCK, 2006, p.33. Tradução livre).

Segundo Luck (2006), a noção de prevenção foi expandida com o fim da Guerra Fria e, para Kofi Annan, em 1997, deveria incluir diplomacia preventiva, mas também ações humanitárias, desarmamento preventivo, desenvolvimento, *Peace-building*, direitos humanos, democratização e boa governança. O CSNU passou a trabalhar mais em parceria com o sistema ONU como um todo e outros atores. O relatório do *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, em 2004, apontou que, entre 1989 e 2004, mais guerras civis haviam terminado por negociação do que nos últimos dois séculos, em parte pela liderança da ONU, por oportunidades de negociação criadas, coordenação estratégica e recursos para implementação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004; LUCK, 2006).

Quando criado, o *peacekeeping* se baseava no consentimento, imparcialidade e uso da força somente para autodefesa. Mesclando elementos do capítulo VI e VII da Carta, é normalmente considerado como parte de um suposto capítulo VI e ½. A partir de 1990 aumentou-se a demanda por intervenções da ONU, assim como a natureza do envolvimento foi ficando mais complexa. O consenso e as partes do conflito foram se tornando incertas e mal definidas. A imparcialidade, de acordo com

o Painel Brahimi, foi substituída por “aderência aos princípios da Carta e os objetivos do mandato”, ao invés de “neutralidade ou igual tratamento” (Painel Brahimi, *apud* LUCK, 2006, p.39. Tradução livre).

O envolvimento crescente do CSNU nos processos de reconstrução de Estados, ou mesmo no nascimento de Estados independentes deu origem ao *Peace-building*, que ajuda a evitar os riscos e custos da necessidade de nova intervenção coercitiva do CSNU utilizando o Cap. VII da Carta após um conflito. Este ativismo do CSNU conta com iniciativas de instituições não governamentais e outras instituições inter-governamentais, ou mesmo pelos próprios governos (LUCK, 2006).

Apesar de entenderem a necessidade do mecanismo de *enforcement* da organização, os membros da ONU não conseguiram mobilização para criar forças que ficariam a disposição da ONU para uso potencial pelo CSNU (LUCK, 2006).

O envolvimento do Conselho em atividades militares de imposição da paz aumentou com o fim da Guerra Fria, mas o comando das operações foi relegado a grupos de Estados por falta de capacidade institucional da organização. O problema se torna então o grau de *accountability* destes Estados à ONU (LUCK, 2006).

Em 1992, Boutros Boutros-Ghali assume a Secretaria- Geral da organização, se tornando o primeiro Secretário-Geral africano, chamando, automaticamente, mais atenção para o mundo em desenvolvimento. Novas gerações das operações de paz seriam estabelecidas, envolvendo monitoramento de eleições, treinamento policial e militar e mesmo administração civil, expandindo o papel de governança global da organização (BOSCO, 2009).

A composição do CSNU é questionada em termos de sua representatividade, com preponderância dos países ricos e desenvolvidos em posição aos em desenvolvimento. De acordo com alguns críticos, este desequilíbrio leva o CSNU a agir e prestar mais atenção preferencialmente em áreas de atuação destas potências, em detrimento da África. Na prática, enquanto a maioria dos *peacekeepers* é de países em desenvolvimento, os *enforcers* vêm dos países desenvolvidos, principalmente EUA. Esta dependência dos EUA causa preocupação aos outros membros da ONU quanto a uma possível dominação norte-americana no CSNU (LUCK, 2006).

Um dos grandes desafios do novo Secretário- Geral foi chamar a atenção para a situação da Somália. Além da guerra civil, a Somália enfrentava a seca e a

fome em massa, mas o CSNU não se interessava muito pela situação do pobre país africano, em oposição à atenção dispensada pelo órgão à situação na Bósnia, deixando o Secretário-Geral indignado. Para Bosco (2009), apesar da gravidade da situação, a crise na Bósnia trazia piores perspectivas pois poderia ameaçar a paz e a segurança internacional ao levar as potências à guerra, em oposição à Somália, onde se configurava uma crise humanitária acima de tudo. As operações de paz finalmente estabelecidas na Somália, lideradas por uma intervenção norte-americana, deixou de lado o princípio do consentimento da nação, se constituindo na primeira intervenção armada humanitária (BOSCO, 2009).

Em relação à antiga Iugoslávia, o CSNU aprovou mais resoluções e se reuniu em maior quantidade do que em qualquer crise até então enfrentada. Além da operação de paz e da ajuda humanitária, o CSNU criou o Tribunal Criminal, em 1993, para punir indivíduos, mesmo oficiais de governo, que causaram os crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade (BOSCO, 2009).

Com a divisão dos cinco permanentes, os não-permanentes adquiriram maior influência. Em 1992, Diego Arria, conhecido como “Don Diego de Sarajevo”, embaixador pela Venezuela, criou o que ficaria conhecido como Fórmula Arria, novo procedimento do CSNU para encontrar diretamente com representantes de organizações não-governamentais e mesmo vítimas dos conflitos investigados. Sugeriu também visitar os locais dos conflitos, para ver com os próprios olhos o conflito. No caso da Bósnia, os embaixadores verificaram que os *peacekeepers* eram forçados a tomar decisões todos os dias, por falta de orientação do CSNU (BOSCO, 2009).

Em 1993, a UNAMIR (*United Nations Assistance Mission for Rwanda*), operação de paz liderada pelo General Romeo Dallaire, um canadense, é instalada em Ruanda com o objetivo de auxiliar o governo e a oposição interna a chegarem a um acordo e unificar o país. Pequena, e sem muito apoio do CSNU, mesmo com Ruanda em um dos assentos não-permanentes do órgão, a UNAMIR estava ameaçada por extremistas hutus que se armaram e matavam políticos moderados. Apesar da imunidade legal, dez *peacekeepers* belgas foram assassinados. Ao invés de investir na região, o CSNU decide reduzir o tamanho das forças da operação de paz (BOSCO, 2009).

O genocídio em Ruanda, alguns meses depois, era inegável, mas o órgão evitou a conceituação dos atos como tal. Acuada, o Conselho aprovou outra

decisão, aumentando a quantidade de tropas da operação de paz, mas poucos demonstraram disposição de enviar as tropas. Enquanto Dallaire buscava desesperadamente informações a respeito das decisões e direcionamento do órgão, o embaixador de Ruanda provia o governo com todos os detalhes das deliberações (BOSCO, 2009).

A única força disposta a resistir o movimento dos extremistas hutus era a oposição interna, a Frente Patriótica de Ruanda, que marchou com suas forças para retirar os extremistas do poder. Finalmente o CSNU resolveu se movimentar, e a França ofereceu uma força expedicionária para estabelecer um corredor humanitário e garantir a salvaguarda dos refugiados. De acordo com Bosco, “a vontade de preservar a credibilidade e unanimidade do conselho serviu como causa para a inação” (BOSCO, 2009, pg. 193. Tradução livre).

Um ano depois, tropas sérvias invadiam Srebrenica, área declarada “segura” pelo Conselho, mas sem que o mesmo enviasse tropas o suficiente para garantir tal *status*. Centenas de homens e garotos muçulmanos foram mortos em um campo de futebol (BOSCO, 2009).

Em 1993, o CSNU supervisionava três operações de paz gigantescas, totalizando 80.000 tropas, havia criado um Tribunal Criminal da Iugoslávia, monitorava a *no-flyzone* na Bósnia e controlava um regime de sanções extensivo contra o Iraque e dezenas de inspetores de armas. No entanto, um dos piores genocídios mundiais do século e o maior massacre na Europa desde a Segunda Guerra acontecia embaixo do “mando” do CSNU. Era evidente a falha do órgão ao tomar decisões, mas sem disposição de assumir os custos. Além disto, nos dois casos não estava claro quem era vítima e quem eram os agressores (BOSCO, 2009).

Outra grande controvérsia que surgiu sobre a ação do CSNU diz respeito ao combate às violações aos direitos humanos e crimes contra a humanidade. Se por um lado a ONU não deveria se envolver em assuntos domésticos dos Estados, estes mesmos Estados se comprometeram, ao assinar a Carta, a uma série de responsabilidades e obrigações. De acordo com Kofi Annan “a Carta protege a soberania das pessoas. Nunca significou uma licença aos governos de esmagar os direitos humanos e a dignidade humana. Soberania implica em responsabilidades, não somente poder” (LUCK, 2006, p. 81. Tradução livre).

Por outro lado, é obrigação do CSNU definir quando uma situação ameaça a paz e a segurança internacionais, sem restrição para tanto, apesar da inconsistência das ações para proteção dos direitos humanos. Para Luck (2006), é preferível esta inconsistência do que completo desinteresse. O impasse entre a pressão pública e dos governos nestas decisões é enorme, assim como a tendência dos Estados membros de relegar ao CSNU a obrigação, não pagando os custos de seu envolvimento e os riscos da intervenção (LUCK, 2006).

A restrição advém em sua maioria de países em desenvolvimento, que temem que estas intervenções possam encobrir interesses não humanitários. Em 2000, estabelecida pelo governo canadense, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal concluiu que a soberania do Estado implica em uma “responsabilidade de proteger” e, somente quando o Estado demonstra incapacidade ou indisponibilidade para tanto que “o princípio de não-intervenção gera a responsabilidade internacional de proteger” (LUCK, 2006).

Na cúpula da ONU de 2005, o Secretário-Geral Kofi Annan afirmou que “cada estado individualmente tem a responsabilidade de proteger sua população do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade” (*apud* LUCK, 2006) e os Estados acordaram que, caso as autoridades de um determinado Estado falhe em proteger sua população, estariam “preparados para tomar as ações coletivas (...), através do Conselho de Segurança, de acordo com a Carta, inclusive o Capítulo VII, caso a caso e em cooperação com as organizações regionais relevantes”. Seguem, entretanto, dúvidas quanto a efetividade do Conselho frente a estas emergências humanitárias (LUCK, 2006).

Já o desenvolvimento das questões sobre terrorismo no CSNU passou por três etapas: durante a Guerra Fria, pós- Guerra Fria e pós 11/09/2001. Segundo Luck, o atentado terrorista às Torres Gêmeas aprofundou a institucionalização dos esforços contraterrorismo no órgão, o refinamento e desenvolvimento de técnicas de combate ao terrorismo, a globalização e padronização dos esforços para prevenir e deter o terrorismo e a convergência nas agendas da contra-proliferação e contraterrorismo, dada a ameaça de aquisição por parte de grupos terroristas de armas de destruição de massa (LUCK, 2006).

Um dia após os atentados de 11/09/2001, o Conselho condenou o ataque, reconheceu o terrorismo como uma ameaça à paz e segurança internacionais e a necessidade de combate ao mesmo, lembrando o direito à autodefesa.

Combatendo uma ameaça transnacional, o Conselho aprovou resolução que requeria o corte de fluxos financeiros a terroristas, punição e extradição dos mesmos e troca de informação (BOSCO, 2009).

Em 2002, os EUA afirmaram a existência de um “Eixo do Mal” formado por Iraque, o Irã e a Coréia do Norte e a ameaça latente de que estes países adquirissem armas de destruição em massa. Colin Powell, Secretário de Estado, buscava aprovação da ONU para confrontar o Iraque (BOSCO, 2009).

A resistência francesa de ir à guerra contra o Iraque atrapalhava os planos americanos e britânicos de conseguir o aval do órgão, dado o poder de veto. A apresentação de Colin Powell no CSNU, tentando convencer os membros da existência de armas de destruição em massa no Iraque, teve um quê de *performance* pública, buscando um “momento Adlai Stevenson⁹”, sem muito sucesso entre os membros do órgão (BOSCO, 2009).

As negociações sobre a questão do Iraque se deram principalmente por debates abertos. A França contava com o apoio da opinião pública mundial. Abertamente contra a resolução que autorizaria o uso da força estavam a França, a Rússia, a China, a Síria e a Alemanha. Abertamente a favor, os EUA, a Inglaterra, a Espanha e a Bulgária. Os Estados indecisos eram o Chile, o México, a Angola, Camarões, a Guinéa e o Paquistão. Para os franceses, o voto da França garantia a liberdade dos membros não-permanentes votarem contra a resolução, dada a forte pressão norte-americana que enfrentavam (BOSCO, 2009).

Mesmo com o veto da França, da Rússia e/ou da China, norte-americanos e britânicos acreditavam que, conseguindo alcançar nove votos favoráveis entre os membros não-permanentes, a ação teria mais legitimidade e seria melhor aceita mundialmente. A pressão e tentativas de suborno se tornaram constantes. A delegação chilena encontrou escutas em sua embaixada, assim como telefones grampeados (BOSCO, 2009).

Sem conseguir maioria no CSNU, os EUA e a Grã-Bretanha optaram por passar por cima do órgão e seguir com a ação por conta própria, com o apoio espanhol. Posteriormente, buscaram novamente o apoio da organização. Em resolução, o CSNU reconheceu as tropas instaladas como autoridade temporária,

⁹ O “momento Adlai Stevenson” diz respeito à vitória norte-americana no CSNU durante os debates sobre a Crise dos Mísseis de Cuba, quando o representante norte-americano no órgão apresentou as evidências da existência dos mísseis instalados em solo cubano. Para maiores informações, ver BOSCO, 2009 e o filme “Os Treze Dias que Abalaram o Mundo” (2000), de Roger Donaldson.

enquanto caberia à ONU coordenar, sem autoridade clara, as questões humanitárias, econômicas e políticas, com a coalizão (BOSCO, 2009).

Para Hirschman (1973), em seu livro “Saída, voz e lealdade”, quando uma organização começa a sofrer deterioração, ou seja, perda gradual de racionalidade, eficiência e energia, toma-se conhecimento de suas falhas através de dois movimentos: 1) a saída, quando membros deixam a organização e 2) a voz, quando expressam sua insatisfação (HIRSCHMAN, 1973).

Para o autor, “desenvolver ‘voz’ dentro de uma organização é sinônimo da história da democracia (através da articulação e agregação de interesses)” (HIRSCHMAN, 1973, p. 62). Sua probabilidade aumenta conforme o grau de lealdade do membro, que ativa a voz e aumenta o custo da saída. Desta forma, “a possibilidade da saída aumenta a *efetividade* do mecanismo de voz” (HIRSCHMAN, 1973, p. 87), pois a saída tende a ser realizada somente quando a voz tiver falhado (HIRSCHMAN, 1973).

No entanto, “a voz tem um custo e está condicionada ao poder de negociação e à influência de que gozam os fregueses e membros dentro da firma ou organização” (HIRSCHMAN, 1973, p. 47) e, para se utilizar da voz, o membro deve ter reservas de influência, que possa usar em caso de necessidade (HIRSCHMAN, 1973).

Assim, um membro muito ligado à organização, “procurará meios de se fazer influente, principalmente quando a organização se movimenta numa direção que ele considera errada” (HIRSCHMAN, 1973, p. 83). E, mesmo quando não se sinta influente, um membro leal espera que alguém ou alguma coisa melhore a situação. Já a capacidade de cobrar um alto preço pela saída é arma efetiva contra a “ameaça de saída” como mecanismo de voz por medo de sanções, reprimindo ambas, voz e saída (HIRSCHMAN, 1973).

No caso do Conselho de Segurança, pode-se entender a “opção externa”, ou “opção de saída”, não somente em seu sentido literal, mas também como desistência da opção multilateral, a utilização do veto, ou mesmo a opção por uma ação uni ou bilateral. No pós- Guerra Fria, para os EUA, as autorizações do Conselho são consideradas desejáveis, mas não imperativas, por haver uma “opção externa” (*outside option*) crível, ou seja, a opção por atuar mesmo sem a autorização do órgão, por via bilateral ou unilateral. Assim, os EUA ampliam o leque de negociações, definindo as fronteiras de Pareto, levando a um grupo de acordos

negociados que outros Estados irão preferir à ação uni ou bilateral. No entanto, para que esta opção seja crível, não há informação completa. Da perspectiva dos membros contrários à proposição norte-americana, o dilema envolve aceitar o compromisso ou a possibilidade da opção externa sobre a qual não exercem influência (VOETEN, 2001).

Neste sentido, as abstenções não significariam indiferença, mas descontentamento, impotência, pois se não houvesse uma opção externa crível, vetariam a proposta. Concessões e benefícios econômicos, ou seja, os *side payments*, auxiliam o poder econômico preponderante a conseguir compromissos multilaterais favoráveis (VOETEN, 2001).

A informação incompleta sobre a real intenção da superpotência de optar por uma intervenção mesmo sem autorização do CSNU pode levar a uma autorização de intervenção multilateral que, de outra não forma, não seria realizada se não houvesse um acordo, ou mesmo na ausência da própria instituição (VOETEN, 2001).

Para Prantl (2005), o “externo” significa “a opção por deixar o framework da ONU, parcial ou completamente, para escapar dos constrangimentos estruturais da ONU” (PRANTL, 2005, p.564). Esta opção é parcial se ocorre dentro dos objetivos da organização (caso da Namíbia) e total se ocorre fora destes, podendo ser um desvio temporário desta (casos de Kosovo e do Iraque) (PRANTL, 2005).

Estas opções externas já haviam sido realizadas pelos Estados Unidos e parceiros em situações similares. Em 1990, o caso da Namíbia ilustrou uma opção externa por parte dos membros ocidentais do Conselho de Segurança que formaram um Grupo de Contato para a resolução do caso. Este grupo operou sem um mandato explícito do Conselho e negociou um acordo para a independência da Namíbia fora do framework da ONU, mas dentro dos objetivos desta. Posteriormente, os Estados Unidos buscou a legitimação da substância das negociações pelo processo de tomada de decisão do Conselho (PRANTL, 2005).

Na mesma lógica, em 1998, os EUA e a Grã-Bretanha optaram por uma “opção externa”, punindo o Iraque por resistir as iniciativas de inspeção de armas com a Operação Desert Fox. Já para resolver a situação do Kosovo, o G-8 se reuniu sem levar a questão ao CSNU, negociando entre si um novo uso da força militar e utilizando, como legitimidade, antigas resoluções do órgão. Em 1999, no último

minuto, forças da OTAN agem em Kosovo com uma resolução do CSNU autorizando sua presença.

Este mecanismo externo ou a “ameaça externa”, no caso norte-americano, não são reprimidos, pois a própria organização é dependente dos membros que a constituem, em especial da grande potência. Da mesma forma, como a própria voz implica em custos, traduzidos em poder de negociação e influência, os EUA, na prática, seriam detentores de maior poder de voz na organização, e a ameaça de sua saída da negociação aumentaria ainda mais a efetividade de sua voz.

No entanto, a utilização constante da opção externa pode, e tende, a desgastar ainda mais a organização, diminuindo sua legitimidade e confiança, devendo os Estados Unidos analisar até que ponto o desgaste total desta está em consonância com seus próprios interesses.

Em 2003, Kofi Annan convocou um Painel de Alto Nível para tratar das novas ameaças, desafios e mudanças, intitulado *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, que em 2004 propôs reformas gerenciais, de pessoal, orçamentárias à organização. Assim como discutiu o conceito de “*responsibility to protect*”, quanto aos caminhos para a intervenção humanitária e formulou propostas de alteração na composição do CSNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004; LUCK, 2006).

Em 2004, novas resoluções foram aprovadas sendo criado um *working group* para lidar com casos de ações terroristas que não praticadas pela Al-Qaida/Talibã. No entanto, de acordo com o Secretário-Geral no *Policy Working Group on the UN and Terrorism*, a própria ONU não está bem equipada para lidar com a ameaça tanto operacionalmente quanto em relação a sua capacidade de inteligência, cabendo à organização principalmente o desenvolvimento de técnicas e ferramentas de persuasão aos Estados membros para que estes cumpram suas obrigações com as convenções aprovadas, assim como uma equipe técnica e estrutura institucional para facilitar a implementação das decisões a respeito do terrorismo e armas de destruição em massa (LUCK, 2006).

Para Bosco (2009), quando o objetivo é analisar a efetividade do Conselho, a visão da governança é que está em foco e, infelizmente, os resultados do órgão vêm sendo insatisfatórios por falta de coesão entre os membros sobre quais crises e como estas devem ser resolvidas. Por outro lado, podemos considerar um sucesso o concerto estabelecido entre as potências ao criar um local e procedimentos pelos

quais as potências lutam para conter conflitos e alcançar compromissos pelos hábitos de consulta e negociação cultivados ao longo das décadas no órgão (BOSCO, 2009).

Além disso, o Conselho favorece um senso de identidade e pertencimento a clubes exclusivos, principalmente entre os membros permanentes, e em especial quando *outsiders* tentam entrar, o que pôde ser observado desde a Conferência de São Francisco, com os membros permanentes se unindo contra os pequenos, e em episódio mais recente, quando rapidamente os membros aceitaram a transferência do assento da União Soviética pra Rússia para evitar debates a respeito da reforma do órgão. No entanto, questões políticas e econômicas centrais para estes membros muitas vezes nem chegam à agenda do órgão (BOSCO, 2009).

No decorrer das décadas, o CSNU demonstrou vitalidade em diversas áreas e durabilidade. Se na governança global ele tem sido menos eficaz, têm forçado os membros permanentes a se engajar em questões rotineiras, estar em contato contínuo e exercer a diplomacia constantemente. Para evitar a troca de vetos, os membros devem conseguir dialogar e fazer acordos (BOSCO, 2009).

Ao saberem da necessidade de se justificar no órgão, o CSNU também ajuda a diminuir a velocidade das crises, que poderiam escalar de forma perigosa, como foi no caso dos mísseis em Cuba. O Conselho também provê um local fixo para negociações diplomáticas, economizando energia e esforço, diminuindo as falhas de comunicação entre potências (BOSCO, 2009).

Para Bosco, “há uma relação simbiótica entre a governança do conselho e as funções de concerto”. Sem a necessidade de se encontrar regularmente para manter a paz e segurança internacionais e gerenciar as operações de paz, as potências não teriam a chance de estar sempre em contato (BOSCO, 2009).

Mais do que se importar em como utilizar o conselho instrumentalmente, os tomadores de decisão deveriam prestar atenção em como suas ações e retóricas podem afetar sua viabilidade no longo prazo. Enquanto os EUA tendem a negligenciá-lo, europeus tendem a superestimá-lo (BOSCO, 2009). Para o autor, a maior incapacidade do órgão é a falta de poder quando um dos membros permanentes está determinado a seguir um curso de ação que os outros não concordam, demonstrando que, em certos casos, o CSNU não terá influência na trajetória das grandes potências ou em suas relações. Mas, segundo Bosco (2009), “a paz relativa entre os poderes mais fortes do mundo que dura mais de meio século

não é inevitável e não deve ser tomada como dada” (BOSCO, 2009, p.256). Desta forma, o CSNU auxilia, ao longo do tempo, a preservar a paz entre estas potências.

3.3. A evolução dos procedimentos e a formação de grupos

A Carta das Nações Unidas tem regras fixas, claras e que buscam a permanência e o encrustração do *status quo*, protegendo a organização de mudanças, inovações e reformas. No Conselho de Segurança, apesar do sistema ser complexo, dinâmico e volátil, as mudanças na estrutura formal, com uma reconfiguração oficial da estrutura da organização, vem sofrendo com resistência dos Estados membros. Uma solução encontrada foi a realização de mudanças na estrutura informal, em práticas e rotinas do órgão (HURD, 1997).

De acordo com Smith (2006), existem sete tipos de decisões que podem ser tomadas nas organizações internacionais. São elas:

“1) decisões representacionais, que tratam da admissão de novos membros; 2) decisões simbólicas, para testar como as opiniões estão alinhadas; 3) decisões de delimitação; 4) decisões programáticas, que alocam estrategicamente os recursos da organização; 5) decisões de criação de regras, que definem o comportamento aceitado em relação a uma questão; 6) decisões de regras de supervisão, que monitoram e julgam a *compliance* com regras e normas aceitas; 7) decisões operacionais, relacionadas ao uso dos recursos da organização para prover os serviços.” (SMITH, 2006, p. 188).

Regras de procedimento incluem “todas as regras e práticas que determinam o status de cada um dos participantes em uma conferência internacional e a conduta das discussões até a conferência adotar uma decisão final” (SABEL *apud* SMITH, 2006, p. 189). Nas organizações internacionais são ainda mais importantes, pois estas regras e outras estruturas de decisão se tornam institucionalizadas. A cooperação é mais fácil dentro das organizações por causa da eficiência: “regras reduzem os custos de transação dos negócios”, não sendo necessário fazer uma renegociação de regras e princípios toda vez que uma questão específica é levantada. No entanto, da mesma forma que são “instrumento importante para gerenciamento de negociações complicadas” também são objeto de “intensa disputa e manipulação” (SMITH, 2006, p. 190).

No caso do Conselho, quando uma delegação tem um desenho de uma proposta ela circula silenciosamente inicialmente entre seus aliados e parceiros

próximos para que a reação destes possa ser refletida no texto e garantir um endosso básico. Assim, “a nova e melhorada proposta é então circulada para um grupo maior de partes interessadas, baseada em suas afiliações regionais e grupos de interesse comum” (SMITH, 2006, p.192. Tradução livre).

Estas negociações podem envolver conversas informais e circulação de “*working papers*”. Quando a negociação parte para arena formal, o processo de construção de apoio para os “*working papers*” continua, influenciado pelo Secretariado e pelos pronunciamentos formais tanto pelos apoiadores quanto pelos oponentes, sendo o apoio entre as grandes potências o mais necessário. Assim que a proposta alcança um número desejado de apoiadores é oficialmente introduzido no debate e passa por um período de maior exame, estando pronto para uma ação formal no órgão de tomada de decisão (SMITH, 2006).

Propostas que competem entre si são discutidas através de consultas informais com o objetivo de se conseguir a maior aprovação possível para introdução de uma única proposta no processo formal. Isto tornou o processo de negociação mais eficiente, grupos políticos e mecanismos informais de debate passaram a ter um impacto significativo não somente no momento de desenho da proposta. Além disto, os processos público e privado que ocorrem simultaneamente podem ter diferentes direções e mesmo embarcar variadas questões ao mesmo tempo (SMITH, 2006).

No CSNU, o membro que requisitou o encontro fala primeiro, seguido pelos Estados e outros atores diretamente envolvidos na questão ou disputa. Não membros inscritos se expressam depois dos membros do órgão. Questões procedimentais usualmente são discutidas antes das questões substantivas, mas ambas podem ser usadas como instrumentos para os participantes buscarem resultados favoráveis (SMITH, 2006).

No entanto, “não necessariamente toda decisão envolve voto formal, e não necessariamente todo voto leva a uma decisão substantiva” (SMITH, 2006, p. 207. Tradução livre), representando, normalmente, a fase final da tomada de decisão. São alguns dos tipos de votação do Conselho de Segurança: 1) *show of hands*, em que é solicitado os a favor de determinada resolução que levantem as mãos, seguidos pelos que são contra, enquanto funcionários do Secretariado contam os votos; 2) *roll- call*, em que quem comanda a sessão solicita a cada um dos votantes, em ordem alfabética em inglês, qual é o voto de sua delegação; 3) *secret- ballot*,

reservada para eleições de indivíduos ou Estados a posições particulares, mas que pode ser substituído por 4) aclamação (em caso de eleições) ou aquiescência (em questões substantivas) (SMITH, 2006).

O processo da diplomacia multilateral pode ser dar por meio de vários tipos de negociações e encontros. São eles:

- Encontros formais: abertos aos Estados que não são membros do órgão em questão, a representantes da sociedade civil e imprensa e mesmo para o público em geral. São feitas gravações para consumo público;
- Encontros privados: aberto somente aos participantes diretos do debate, com raras exceções. Gravações, caso ocorram, são disponíveis somente para os participantes;
- Encontros oficiais: partes constitutivas do órgão com presença de público;
- Encontros não-oficiais: “*working groups*” ou “*study groups*” de composição limitada que se encontram de forma “*ad hoc*” em situações específicas, se necessário;
- Encontros formais: conduta segue regras de procedimentos estabelecidas;
- Encontros informais: processo de discussão ocorre de forma mais livre e sem *script*.

A maioria dos encontros ou são públicos, oficiais e formais, ou privados, não-oficiais e informais, mas podem se mover de um para outro para construção de uma coalizão vencedora. Segundo Smith (2006), os procedimentos formais são mais condutíveis às táticas de obstrução e voto por maioria opondo propostas competidoras, enquanto processos informais tendem a construção de um consenso em torno de uma única proposta (SMITH, 2006). Entretanto, como veremos na próxima sessão, no pós Guerra Fria, mesmo nos encontros públicos, oficiais e formais, o consenso vem prevalecendo no processo de tomada de decisão.

Negociações privadas e consultas informais sempre foram importantes na ONU, mas seu uso aumentou no pós Guerra Fria devido ao aumento da quantidade de problemas internacionais, gerando necessidade de quaisquer meios para alcançar um acordo e às maiores possibilidade de construção de coalizões, o que é facilitado pelos contatos informais. Além disto, a pressão por cumprir os compromissos feitos na esfera doméstica em oposição ao processo de *give- and – take* para reconciliar as divergentes posições nacionais na esfera internacional

ocorre com maior facilidade nas reuniões privadas, longe do escrutínio público dos encontros formais (SMITH, 2006).

Para Smith (2006), alguns informais se tornaram praticamente formais, aumentando a importância dos agora chamados informais-informais, em que as partes se juntam de forma espontânea, sem gravações, nem interpretação provida e, caso haja liderança, ela é *ad hoc*. Não há agenda formulada e os participantes podem variar de uma tática informal-informal para outra. São tipos de táticas informal-informal: 1) uso extensivo de grupos pequenos durante pequenas suspensões dos encontros formais ou durante estes. Neste caso, delegados tentam consultar os outros antes da sessão ou antes que os delegados saiam da sala após os discursos. O número e a forma como estes contatos informais ocorrem variam entre as diferentes questões, atores e arenas; 2) interação extensa entre os delegados que ocorrem nos encontros sociais e ao redor da ONU (restaurantes, bares, recepções...); 3) “*the fine art of corridor sitting*” (KAUFMANN, 1980, p. 113), que diz respeito ao posicionamento dos delegados em uma localização estratégica nos escritórios (*headquarters*) da ONU para tentar conectar com um participante (s) específico (s) ou para se manter em contato com o fluxo dos eventos do dia (SMITH, 2006).

No CSNU, os encontros informais costumam ser o primeiro passo do processo de negociação, designado para avaliar o apoio a reuniões formais a respeito de um tópico particular. Assim, interessados em bloquear a negociação tendem a não participar das negociações informais por ser mais fácil bloquear uma negociação formal. Estes tipos de encontros têm papel central na construção do acordo em grandes negociações, o que normalmente se dá passo a passo, provendo oportunidades para planejar estratégias, trocar ideias e formular propostas, resolvendo o problema de comunicações vagas (SMITH, 2006). Além disto, apesar de poucos indivíduos das delegações realmente terem influência nas políticas nacionais, os contatos informais ajudam na melhor compreensão e apreciação das posições nacionais e “às vezes afeta as trocas formais subsequentes e os padrões de votação de longo prazo” (KAUFMANN, 1980, p. 117).

Em relação ao CSNU, durante a Guerra Fria os assuntos eram discutidos publicamente, com exceção de questões substantivas particulares, como a escolha do Secretário Geral, que era feita em encontros privados. Consultas informais se tornaram cada vez mais importantes no cume da Guerra Fria e no crescimento do

conflito entre estados desenvolvidos e subdesenvolvidos. Com o fim da Guerra Fria e o aumento de trabalho do CSNU, a maior parte deste era feita através de consultas informais, tendo os encontros públicos resultados predeterminados (SMITH, 2006).

O uso de informal-informal aumentou sensivelmente especialmente entre os membros permanentes e o Secretário Geral, entre os membros do Movimento dos Não Alinhados (MNA) que estivessem servindo o CSNU e entre os membros do órgão e Estados cuja opinião é considerada valorosa, apesar de não estarem no órgão. Para Hurd (1997), estes desenvolvimentos possibilitaram que certos Estados sem assentos no Conselho dispusessem de “um tipo de *membership* de fato por virtude destas consultas informais com seus membros” (HURD, 1997, pp. 136. Tradução livre). Isto é especialmente verdade para membros do MNA e para Estados que contribuem com tropas e outro tipo de suporte material para as operações de paz” (SMITH, 2006).

Especificamente no CSNU, vários são os tipos de consultas informais:

- Encontros privados (“*consultation of the whole*”): Encontro entre os quinze membros do órgão, sem presença de não-membros e sem gravações oficiais para discussão de varias agendas;
- Consultas informais entre parte dos membros que coordenam seu posicionamento a respeito de uma questão particular enfrentada pelo órgão, dentre estas, as principais são:
 - A) P5: entre os membros permanentes, iniciada em 1986, podendo incluir o Secretário Geral ou representante. A coordenação do grupo é rotativa a cada três meses entre os membros e os encontros ocorrem em qualquer nível diplomático antes da questão ser compartilhada com o resto dos membros do órgão;
 - B) P3: membros permanentes ocidentais (EUA, França e Reino Unido);
 - C) Encontro entre os membros ocidentais: P3 mais quatro a sete membros do MNA e membros da União Europeia que estejam servindo no CSNU. Alemanha e Japão são consultados em praticamente todas as questões por EUA, Inglaterra, França, mesmo quando não ocupam assentos não-permanentes devido a sua posição econômica (HURD, 1997).
- Consultas informais entre membros do CSNU e Estados não-membros e outros atores. São elas:

A) Fórmula Arria: membros do Conselho e personalidades internacionais eminentes, normalmente dignitários ou representante de Estados que não estejam no CSNU ou representante de partes não-estatais envolvidas na disputa.

B) Fórmula Somália: membros do Conselho e representantes de ONGs

C) membros do CSNU e contribuintes de tropas e outros tipos de recursos para operações de paz da ONU.

- Consultas informais conduzidas pelo presidente do CSNU com o Secretário Geral, um ou mais membros permanentes, certos não-permanentes (principalmente se do MNA), partes do conflito, não membros com papel especial e grupos regionais que tem posições comuns, o que auxilia o presidente a convocar ou não o órgão a respeito de uma questão.

Vários são os resultados positivos, apontados por estudiosos do assunto no procedimento do CSNU. Para Grey (*apud* SMITH, 2006), os encontros informais diminuem a tendência da retórica e espetacularização dos encontros públicos. Para Dedring (*apud* SMITH, 2006), permitem um papel mais efetivo nas operações de paz. Para Hurd, (1997), proveem um mecanismo flexível para que órgãos de tamanho reduzido consultem com não- membros e outros atores. Para Malone (*apud* SMITH, 2006), permitiram ao CSNU lidar com o aumento de quantidade de trabalho no pós- Guerra Fria.

No entanto, estes processos não têm transparência o suficiente para que sejam considerados legítimos. Se por um lado tem seus aspectos positivos, as consultas informais já foram usadas pelos membros permanentes para apresentar acordos pré-arranjados para o CSNU como um todo, sem consultas aos membros não-permanentes. Mesmo aqueles que são consultados se mantêm insatisfeitos, pois ainda desejam se tornar membros permanentes por valorização simbólica e prática. Daí as demandas por reforma no órgão visando alterar a composição do CSNU e seus métodos de trabalho (SMITH, 2006).

Entretanto, alguns pesquisadores argumentam que os mecanismos informais facilitam a troca de votos em organizações internacionais por ajudas financeiras internacionais, como no caso acima descrito durante a Guerra do Golfo. A busca por apoio político por parte dos doadores faz com que as ajudas internacionais sejam

motivadas por razões outras que não altruísticas que favoreçam estes doadores em seus objetivos de política externa. Este tipo de troca é observado inclusive na Assembleia Geral, apesar do poder do órgão ser limitado e as decisões tomadas variarem em importância para os países doadores. De acordo com Dreher, Nunnenkamp e Thiele (2008), “ajuda com poucas restrições imposta aos recebedores é mais efetiva em comprar apoio político” (DREHER; NUNNENKAMP; THIELE, 2008, p. 141. Tradução livre).

Para os autores, países fortes economicamente são menos sujeitos ao suborno e votam em menor consonância com os países do G7, enquanto países endividados não encontram alternativa às ajudas internacionais, aumentando sua dependência. Assim, em casos em que existe dependência de um país em relação a outro, o país dependente é mais sensível às pressões externas, o que pode gerar maior similaridade de votos na AGNU. Os EUA seriam o país que, comparado com os outros doadores bilaterais, têm motivações menos altruístas e que tendem a usar as ajudas internacionais em busca de interesses políticos (DREHER; NUNNENKAMP; THIELE, 2008).

Para Alesina e Dollar (2000), em relação aos votos na ONU, é difícil ter certeza a respeito da linha causal: ajuda externa “causa” os votos na ONU ou os votos que “causam” a ajuda externa? No entanto, segundo os autores, “mudanças exógenas no padrão de votação da ONU são recompensadas com maiores fluxos de ajuda” (ALESINA; DOLLAR, 2000, p. 47. Tradução livre) ¹⁰.

Estas recompensas econômicas foram apontadas por Kuziemko e Werker em seu artigo que afirma a existência de suborno no CSNU (KUZIEMKO; WERKER, 2006). De acordo com os autores, um país que se torne mais integrado com a comunidade mundial pode tanto aumentar sua probabilidade de servir ao CSNU, chamando atenção da comunidade mundial para suas necessidades, quanto aumentar o seu recebimento anual, pois os membros do conselho podem estar trocando votos por dinheiro (KUZIEMKO; WERKER, 2006).

Segundo os autores, na média, podemos observar um aumento de 59% da ajuda total vinda dos Estados Unidos e um aumento de 8% na ajuda para desenvolvimento da ONU para um membro não permanente. E esta ajuda para

¹⁰ Para mais informações a respeito da troca de ajuda internacional por votações, principalmente na AGNU, ver: FLECK; KILBY (2006); LUNDBORG (1998); BUENO DE MESQUITA; SMITH (2009); DREHER; THIELE; NUNNENKAMP (2008); DREHER; STURM; VREELAND (2009a); STURM; VREELAND (2009b), dentre outros.

membros do CSNU é bem maior nos anos de maior intensidade diplomática. Os pagamentos aumentam no ano em que o país é eleito para o Conselho, permanece alto durante os dois anos de mandato e retorna ao nível inicial quase imediatamente após o fim do mandato (KUZIEMKO; WERKER, 2006).

Esta conexão observada entre membros do Conselho e recebimento de ajuda advinda mesmo de outros órgãos da ONU implica que os membros estão dispostos a trocar seus votos por favores, promovendo os interesses de outros países no órgão, em troca de ajuda para desenvolvimento de uma agência da ONU na qual o outro país tem influência (KUZIEMKO; WERKER, 2006).

Em relação às eleições do CSNU, o tamanho da população é o fator com maior influência (DREHER; VREELAND, 2009), enquanto o desenvolvimento político e econômico e o acesso à ajuda internacional tem pequeno impacto. Já uma queda na democratização aumenta as chances de um Estado ser eleito no órgão (BUENO DE MESQUITA; SMITH, 2010).

Entretanto, enquanto membro do CSNU, um Estado poderia sofrer efeitos perniciosos. Partindo dos dados e estudos de Kuziemko e Werker (2006), Bueno de Mesquita e Smith (2010) afirmam que, ao serem eleitos, os Estados autoritários apresentam menores taxas de crescimento econômico, se tornam menos democráticos e passam por maiores restrições quanto à liberdade de imprensa em comparação com aqueles que não foram eleitos. Em Estados democráticos a deterioração das taxas de desenvolvimento econômico não são observadas, assim como os efeitos relativos à deterioração da democracia, referentes aos países africanos analisados que podem ser considerados países não-democráticos (BUENO DE MESQUITA; SMITH, 2010).

Em resposta à crítica que seu artigo recebeu quanto à dificuldade em se estabelecer uma relação direta entre fluxo de ajuda externa e os efeitos perniciosos encontrados (BASHIR; LIM, 2012), Bueno de Mesquita e Smith (2012) esclarecem que, à parte os erros de análise de dados de seus críticos, mais do que “ajuda externa” ou “ajuda internacional”, a culpa dos efeitos perniciosos recairia sobre o “dinheiro fácil”, ou “recursos livres”, termos usados intercambiavelmente (BUENO DE MESQUITA; SMITH, 2012).

Os autores partem do pressuposto básico da *selectorate theory* de que os líderes querem se manter no poder. Para tanto, líderes de grupos grandes (democráticos) necessitam realizar políticas domésticas e externas que beneficiem a

população como um todo, tendo em vista sua coalizão vitoriosa ser muito grande e a dificuldade de distribuir ganhos privados. Já líderes de grupos pequenos tendem a distribuir ganhos privados entre sua pequena coalizão vencedora. O “dinheiro fácil” seria uma forma de países democráticos e ricos, interessados em uma política pública que agradaria sua coalizão vencedora, comprar uma determinada política (votos, neste caso) de países autoritários que necessitem do dinheiro para distribuir em forma de ganhos privados à sua coalizão vencedora e se manter no poder (BUENO DE MESQUITA; SMITH, 2012).

Os líderes autoritários naturalmente enfrentam um dilema. Se por um lado a democratização, liberdade de imprensa, de coordenação etc. aumenta a produtividade econômica e provê o líder de recurso gerado por impostos, que poderia ser utilizado para garantir o apoio de sua coalizão vencedora, por outro, esta mesma democracia poderia gerar um movimento contra o próprio regime (BUENO DE MESQUITA; SMITH, 2012).

Assim, os efeitos perniciosos seriam decorrentes de, aos países democráticos e ricos comprarem uma determinada política para atenderem sua população, possibilitarem a manutenção de um líder autoritário no poder que, além de não beneficiar sua população como um todo, restringe a liberdade de imprensa, de comunicação e coordenação das ações da população, dificultando as mudanças revolucionárias. Várias seriam as formas de “dinheiro fácil” que poderiam participar desta transação, sendo os principais a ajuda externa e os empréstimos (BUENO DE MESQUITA; SMITH, 2012).

O tamanho do suborno e sua existência dependeriam das condições políticas e econômicas. Para os autores, “o preço para comprar as concessões políticas é determinado dentro da perspectiva da nação beneficiária pelo tamanho de sua coalizão, riqueza e saliência política das questões” (BUENO DE MESQUITA; SMITH, 2012, p. 528. Tradução livre). Quanto maior a coalizão, mais rico e mais importante as questões em jogo, maior o valor.

Enquanto a população do doador se beneficiaria com a obtenção da política, os grandes perdedores seriam os cidadãos do país receptor, que não se beneficiariam do dinheiro recebido e que ainda teriam que engolir uma política que não seria de seu agrado (BUENO DE MESQUITA; SMITH, 2012).

Entretanto, esta hipótese de existência de suborno no CSNU ainda é questionável, havendo pesquisa em que a mesma não foi corroborada¹¹.

Apesar das consultas informais facilitarem estas trocas de ajuda internacional por voto, é a partir das mesmas que Hurd (1997) contra-argumenta a acusação de que o CSNU seja ineficiente porque Estados-chaves não estão representados com assentos permanentes. De acordo com o autor, “membros informais” são consultados informalmente, principalmente pelos membros permanentes, cujas opiniões são levadas em consideração, assim como objeções, chegando mesmo a ter um “veto informal” (HURD, 1997).

Este fator ajudaria a entender porque o CSNU mantém sua efetividade depois de enormes mudanças no ambiente político e a dificuldade de mudanças formais. Para o autor, uma reestruturação e participação de novos membros teria mais valor simbólico, ligado a prestígio, do que substância, conectado às vezes a política doméstica, apesar da reforma poder aumentar a legitimidade. Além disto, a evolução de práticas informais prolonga a estabilidade da estrutura organizacional e do órgão na ocorrência de novas circunstâncias externas (HURD, 1997).

A formação de grupos na ONU também tem um papel fundamental na tomada de decisão do CSNU, pois a existência de grupos e blocos afeta como os Estados calculam suas *capabilities* e interesses. Segundo Smith (2006), a Carta e as regras de procedimento dos órgãos da ONU não tem qualquer provisão formal a respeito do papel dos grupos, visto que nenhum seria estável o suficiente. O primeiro grupo formado antes mesmo da organização iniciar suas negociações foi o dos Estados Latino Americanos, que na Conferência de San Francisco decidiram “trabalhar juntos com solidariedade” para assumir posições de liderança (SMITH, 2006).

Apesar das diferenças, a maioria dos grupos se baseia na busca por acordos favoráveis aos resultados desejados em uma determinada questão. Esta estratégia dá poder a certos atores que, de outra forma, não poderiam ter grande impacto nos resultados políticos. Além disto, a criação de grupos encoraja o início de discussões preliminares sobre dada questão antes do processo de negociação, possibilitando a

¹¹ Durante a pesquisa em minha dissertação, a partir de outros métodos de análise que não os utilizados pelos autores, a hipótese não foi corroborada. Ver BACCARINI, Mariana. O processo de Tomada de Decisão do Conselho de Segurança: benefícios políticos e econômicos para membros não-permanentes. Defesa de dissertação apresentada à PUC-MG, 2010. Ou, BACCARINI, M. P. O. ; DINIZ, Eugenio . UN Security Council Decision-Making: Testing the Bribery Hypothesis. In: ISA Annual Convention 2011, Montreal.

troca de informações, a harmonização de prioridades políticas e coordenação de estratégias com outros grupos. Ao estabelecerem mecanismos informais de negociação, os grupos permitem conversas mais livres, criatividade e *brainstorms* efetivos, além de potenciais consultas entre grupos. Outra vantagem é que os grupos têm se apresentado como mecanismo útil para garantir os preceitos da Carta de representação geográfica equitativa, refletindo a diversidade dos membros da organização e cumprem uma “função tutorial” de ensinar a novos membros e delegados, diminuindo o período de socialização na diplomacia multilateral. Por fim, auxilia na eficiência dos órgãos, visto que ao formular uma única posição política sobre determinado assunto evita-se repetição e permite-se a exposição de diferentes opiniões de forma organizada (SMITH, 2006).

Entretanto, os grupos também apresentam aspectos negativos, fazendo com que um Estado desista de ter uma voz única na organização em favor de uma política conjunta em nome de todos. Além disto, a dinâmica distorce a realidade de poder e de influência internacional e pode tornar as negociações rígidas e vagarosas, pois ao se formular uma posição comum entre determinados atores fica difícil alterar esta posição para construir um acordo entre diferentes grupos (SMITH, 2006).

Para Smith, os principais grupos na ONU se apresentam ou pela dimensão geográfica que serve de base para os grupos eleitorais, ou por posições comuns em determinadas questões, ou por serem grupos de negociação (*bridge-builders*) (SMITH, 2006).

Em relação aos grupos eleitorais, pelos quais as eleições dos membros não-permanentes se baseia, em 2002, a *United Nations Handbook* determinou os membros de cada grupo, sendo 53 do grupo africano, 52 no grupo asiático, 21 do grupo do Leste Europeu, 33 da América Latina e Caribe e 27 da Europa Ocidental. Desta forma 186 de 191 dos membros se encontravam em um destes grupos¹². Estes grupos tem o papel de selecionar todos os membros para os órgãos da ONU com limites de participação e todos os candidatos para as posições de liderança (SMITH, 2006).

¹² A Suíça e o Timor Leste Suíça entraram depois de 2002, Estônia e Kiribati não são considerados membros de nenhum grupo, e os Estados Unidos também não são considerados, apesar de participarem do grupo da Europa ocidental.

Os dez assentos não-permanentes do CSNU, como afirmado anteriormente, são divididos entre os grupos eleitorais, que reflete a distribuição geográfica (SMITH, 2006). A disputa por um assento não-permanente no CSNU é intensa, sendo o principal critério a contribuição dos Estados membros para a manutenção da paz e segurança internacional. Mas em um órgão dominado pelos membros permanentes, outros fatores determinam a busca por participação no órgão, que não uma influência real no processo de tomada de decisão. Um destes fatores seria o prestígio internacional, principalmente para aqueles grandes contribuintes das funções de paz e segurança, ou que tenham visões fortes em relação a este campo de atuação da ONU. Outro fator que poderia explicar a busca por um assento no órgão é quando o Estado tem interesse em melhorar seu posicionamento interno, ou quando tem objetivos mais amplos, quando a promoção de novas normas, padrões e frameworks regulatórios (MALONE, 2000).

A reputação do Estado perante a comunidade internacional não parece ser determinante nas eleições para o CSNU. Ao se candidatar, os Estados devem evitar se candidatar ao mesmo tempo a outros postos internacionais relevantes (MALONE, 2000).

O alcance de sua representação diplomática também é importante, pois ajuda a assegurar e manter apoio. Enviados especiais dos Estados viajam aos países cortejados, mesmo onde as relações bilaterais são inexistentes. A atuação em Nova Iorque também é essencial, visto que um terço dos votos é definido pelos representantes dos Estados que se encontram na cidade, pois ou não recebem instruções de seus países ou as ignoram. Por isso, ter uma representação permanente popular e energética em Nova Iorque pode fazer diferença no processo eleitoral (MALONE, 2000).

Uma estratégia relevante é a troca de votos, envolvendo organizações além da ONU. Segundo David Malone, os membros permanentes se recusam a trocar votos (abertamente) envolvendo o CSNU e nunca revelam suas intenções de votos. No entanto, a prática varia e, às vezes, acabam apoiando formal ou informalmente por um favor necessário ou mesmo reconhecimento de amizade diplomática (MALONE, 2000).

Normalmente os grupos eleitorais definem seus candidatos a participantes no CSNU, a serem eleitos pela AGNU, mas pode haver interferência externa das potências, ocasionando mudança de candidatos. Malone (2000) identificou fatores

que influenciaram nesta interferência: habilidade do Estado de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, seus recursos devotados para a campanha (financeiros e de pessoal), a personalidade de suas representações permanentes e sua reputação na ONU (MALONE, 2000). Entretanto, os votos para determinar estes participantes são secretos, o que torna difícil assegurar, dentro de um grupo, que seus membros votaram realmente para o Estado eleito entre eles (SMITH, 2006).

Dentre os grupos de interesses comuns, os mais reconhecidos são: G-77 (133 países, foco estreito no desenvolvimento econômico) e o MNA (112 membros, seus interesses comuns são de maior escopo e pretende desenvolver prioridades de política externa independentes daquelas das superpotências, envolvendo questões econômicas, desarmamento, descolonização, apartheid, conflito no Oriente Médio etc.), ambos compostos por países em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina. Apesar de maior em número, facilitando a aprovação de decisões principalmente na AGNU, sem o apoio daqueles que tem os recursos para implementá-las as decisões se tornam praticamente inúteis (SMITH, 2006).

Outros grupos conhecidos são: União Africana (52 membros), Organização dos Estados Americanos (OEA, 35 membros), América Latina e Caribe (33 membros), Grupo do Rio (19 membros), Associação de Nações do Sudeste Asiático (10 membros), União Europeia, Grupo Nórdico, Comunidade Caribenha (CARICOM), G-7/G-8, OCDE, OPEC, Estados Menos Desenvolvidos, Países em Desenvolvimento sem Acesso ao Mar, Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), CANZ (Canadá, Austrália e Nova Zelândia), Liga Árabe (22, focada na questão da Palestina), Organização da Conferência Islâmica (OIC, que promove cooperação entre Estados muçulmanos) e, em relação ao CSNU, os Membros Permanentes do Conselho de Segurança (P5) (SMITH, 2006).

Cada grupo tem diferente grau de coesão em relação ao tempo e às questões e diferentes mecanismos internos e procedimentos para alcançar acordos e avançar em seus interesses. Alguns podem mesmo surgir de forma *ad hoc* para solução de assunto específico (SMITH, 2006).

Já os grupos de negociação têm como objetivos resolver áreas contenciosas em que o desacordo entre interesses comuns é mais intenso. Estes pequenos “grupos de contato”, ou “grupos de trabalho” (*working groups*) *ad hoc* podem alcançar ótimos resultados em negociações multilaterais complexas. São

desenhados com o propósito explícito de forjar acordos entre diferentes interesses comuns entre os grupos e procurar resultados que serão apoiados por todos os membros da organização. Também podem ser chamados de “*firebrigades*” ou “*bridge builders*” (KAUFMANN, 1980), pois incorporam alguns dos interesses das partes envolvidas para que o acordo seja alcançado (SMITH, 2006).

Desta forma, para atingir algum resultado, estes grupos incluem representantes dos grupos de interesses comuns que são ativos nesta questão, sendo o objetivo geral que o acordo alcançado se espalhe por toda tomada de decisão. Cada integrante destes grupos incluídos no grupo de negociação deve refletir as atitudes e interesses de todo o grupo que representa, para assegurar apoio futuro, o que nem sempre é o caso (SMITH, 2006).

Estes grupos *ad hoc* favorecem um longo relacionamento de trabalho entre delegações e Estados e permite que outros participantes, que não estados, tenham grande impacto nas negociações (como o Secretariado e ONGs). Um dos grupos de negociação mais importante do CSNU é o que trata de sua própria reformulação (SMITH, 2006).

3.4. A Comparação dos Padrões de Votação: Assembleia Geral e Conselho de Segurança das Nações Unidas

3.4.1. A Alteração no Padrão de Votação na Assembleia Geral das Nações Unidas

Quando da criação da ONU, a Assembleia Geral contava com 51 membros, conhecidos como membros originários, tendo, atualmente 193 membros. Desde o início da organização, vários autores apresentaram interesse pelas votações do órgão mais democrático da organização. Segundo Holloway (1990), mesmo a partir da primeira AGNU, em 1946, já pode ser observada a emergência de dois blocos, ou grupos de votação, na organização, refletindo a disputa entre o Leste e o Oeste. A partir de 1960, com a entrada de grande quantidade de novos membros, este padrão foi alterado com o surgimento do Grupo dos 77 e do MNA, abandonando-se as posições Leste- Oeste e voltando-se para conflito entre o Norte e o Sul (HOLLOWAY, 1990).

Na primeira sessão da AGNU, em 1946, o autor encontrou claramente a divergência entre o bloco ocidental e oriental, opondo a URSS e os EUA. O bloco do Terceiro Mundo ainda não havia se formado, a Índia se encontrava equidistante das superpotências e o resto do terceiro mundo separado em dois grupos, um perto do Ocidente, composto majoritariamente dos países da América Latina, e outro no centro entre as duas superpotências (HOLLOWAY, 1990).

Em 1955, mesmo com a entrada de vários Estados, os EUA e a URSS ainda se encontravam em lados opostos, sendo que os membros do Pacto de Varsóvia votavam em sintonia com a URSS. Os Estados mais próximos dos EUA eram os Estados da América Latina, estando a Organização do Atlântico Norte (OTAN) localizada entre os EUA e os Estados Escandinavos. O bloco árabe detinha coesão, se localizando próximo da URSS, ou longe de Israel (HOLLOWAY, 1990).

Entre 1965 e 1975, o MNA e o G- 77 ganham força e enfatizam a unidade e solidariedade entre os países em desenvolvimento. Em 1985, o MNA aproxima ainda mais os votos do Terceiro Mundo, aumentando a separação em relação a OCDE (HOLLOWAY, 1990).

Holloway conclui que três grandes grupos existiam na ONU em 1985, sendo o mais coeso o do Pacto de Varsóvia. O segundo grupo é o do MNA, com um lado mais radical próximo ao Pacto de Varsóvia (România, Etiópia e Moçambique, por exemplo), e um lado conservador (Turquia, Chile, Colômbia, Filipinas e China). No decorrer dos anos, podemos observar que o grupo de Estados da América Latina se aproximou do Ocidente entre 1946 e 1965, se distanciando destes a partir de então e se aproximando do grupo afro-árabe para formar o MNA. O último grupo seria dos Ocidentais, ou da OCDE. Entre este grupo e o resto das nações temos ainda os estados neutros (HOLLOWAY, 1990).

Em outro trabalho, em parceria com Tomlinson, Holloway (1995) analisa as sessões da AGNU de 1985, 1990, 1991 e 1992 e os blocos de votação que se formaram nestas. Para os autores, em 1991 houve grandes mudanças nas políticas da AGNU (HOLLOWAY; TOMLINSON, 1995).

De 1946 a 1986 o número de resoluções adotadas subiu, assim como a porcentagem de resoluções levadas a votação. Os EUA se tornaram rejeicionistas, assim como Israel, o Reino Unido e a França, em menor medida, enquanto a URSS e aliados se acomodaram mais com a maioria da AGNU (HOLLOWAY; TOMLINSON, 1995).

Basicamente o que podemos observar é que a separação entre o norte e o sul parece ter sido aumentado, tendo a grande alteração ocorrido na 46ª Sessão da AGNU (1991) (HOLLOWAY; TOMLINSON, 1995).

Analisando 1991, os autores encontraram sete grupos. O primeiro consiste no grupo formado pelos EUA, Israel, o Reino Unido e a França. O segundo demonstra a aproximação entre a Bélgica e a Holanda, seguidos da Alemanha, da Itália e do Canadá, a França e o Reino Unido, que se juntam a este grupo. O terceiro apresenta três subgrupos formados pelos bálticos (com o Japão), os Estados escandinavos (com Portugal) e a Europa Oriental, que se aproximaram mais da posição ocidental. O quarto, extensão do terceiro, contem os europeus neutros como a Áustria e a Irlanda. Desta forma, o segundo, o terceiro e o quarto formam o bloco ocidental. O quinto se encontra entre a OCDE e o MNA. O sexto é o do MNA propriamente dito, que mudou muito pouco nos últimos anos, refletindo a solidariedade do grupo. O sétimo contém alguns dos antigos membros do bloco soviético como Cuba, o Iraque e a Coreia do Norte, sendo o braço radical do MNA (HOLLOWAY; TOMLINSON, 1995).

Em 1991 podemos observar os EUA e Israel em posição isolada, longe do grupo do MNA. Os dois maiores grupos remanescentes são o da OCDE com a Europa ocidental e Escandinavos, e o MNA e seus membros mais radicais (Cuba, Iraque e Coreia do Norte). A URSS e Belarus, por sua vez, parecem estar se movendo na direção dos EUA, deixando Cuba e outros aliados para trás. A distância entre a maioria (o MNA), e a OCDE continua grande e os votos dos EUA estão, em 63% dos casos, em dissonância com a maioria, sendo que em 11% é o único opositor (HOLLOWAY; TOMLINSON, 1995).

Para os autores, se “a Nova Ordem Mundial” implica em uma mudança dramática no alinhamento dos blocos, podemos então aplicá-la à AGNU de 1991, no entanto se implica em maior colaboração e harmonia, como observado no CSNU, isto não ocorre na Assembleia devido ao seu foco nas questões Norte-Sul, em oposição ao CSNU cuja agenda se volta para questões leste-oeste (HOLLOWAY; TOMLINSON, 1995)¹³.

¹³ Para maiores informações, vide Alker e Russett, 1965; Russett, 1966; Smith, 2006; Newcombe, Ross e Newcombe, 1970. Para informações sobre estabilidade dos blocos de votação, ver Holcombe e Sobel, 1996. Para informações sobre formação de blocos por área temática, ver Kim e Russett, 1997.

Em um trabalho altamente matemático, visando testar uma metodologia de análise quantitativa, Macon, Mucha e Porter (2012) analisam o início da Guerra Fria, (1946-1970), um período transitório (1971-1990) e o pós- Guerra Fria (1991-2008), chegando a conclusões similares dos autores apresentados acima. No período inicial e transitório, os autores encontram o padrão de votação marcado pela clivagem Leste- Oeste. Os autores demonstram também a aquisição de força do G-77, grupo de países em desenvolvimento a partir da década de 1960 e, no pós-Guerra Fria, a alteração clara da clivagem Leste- Oeste para Norte- Sul (MACON; MUCHA; PORTER, 2012).

Outros autores se focaram, no entanto, em temas mais específicos. Dreher e Jensen, em seu trabalho intitulado *“Country or Leader? Political Change and UN General Assembly Voting”* (2013) apontaram a possibilidade de que a alternância de líderes pode estar relacionada com a coincidência entre os votos deste país e os Estados Unidos na AGNU (DREHER; JENSEN, 2013). Votar em consonância com os EUA na Assembleia traz importantes consequências na quantidade de dinheiro que um país recebe, assim como a quantidade de projetos e programas do Banco Mundial e FMI que obtém.

Dreher e Jensen (2013) têm por foco analisar se mudanças em quem lidera um país afeta o comportamento e o padrão de votação do país na Assembleia em votações classificadas como “chave” pelos EUA. Os resultados encontrados comprovam que a mudança de líderes ocasiona uma maior proximidade com os EUA nas votações “chave”, comprovando a hipótese de que os líderes têm um papel fundamental na formulação da política externa dos Estados (DREHER; JENSEN, 2013).

A maioria dos países tende a votar mais consistentemente com os EUA em votações consideradas “chaves” pelo governo norte-americano em relação às votações que não seriam “chaves”. Para Dreher e Jensen (2013), este resultado pode ser um indicativo da existência de algum tipo de pressão, sanção ou recompensas por parte dos EUA. Segundo os autores, a coincidência de votos com os EUA na Assembleia Geral reduz ao longo do tempo em que um político de outro país permanece no governo. Já novos líderes estão associados a um aumento de coincidência de votos. A expectativa de Dreher e Jensen é de que líderes com tendências de votos na Assembleia contrários aos dos EUA tendem a ser removidos

do poder e substituídos por líderes mais pró- Estados Unidos (DREHER; JENSEN, 2013).

Já Doreian, Lloyd e Mrvar (2013) têm por objetivo principal testar uma nova metodologia de análise quantitativa para analisar um dos principais conceitos das Relações Internacionais (RI): a balança de poder. A construção de coalizões entre os Estados para prevenir que um deles se torne muito poderoso é prática antiga e estudada há décadas pelos teóricos das RI. Enquanto sua variante *hard* estaria focada no aumento de sua capacidade e construção de alianças militares, sua variante *soft* se traduziria em alianças informais e colaboração em instituições internacionais (BROOKS; WOHFORTH *apud* DOREIAN; LLOYD; MRVAR, 2013) (PAUL *apud* DOREIAN; LLOYD; MRVAR, 2013), desta forma, blocos de votação nos órgãos das Nações Unidas podem ser considerados representativos desta prática (DOREIAN; LLOYD; MRVAR, 2013)

A opção dos autores foi por selecionar dois períodos de tempo (1981- 1985 e 1996-2001) e se focarem nas resoluções militares, buscando encontrar padrões de votação que refletiriam as alianças formuladas no final da Guerra Fria e 5 a 10 anos após o fim da mesma (DOREIAN; LLOYD; MRVAR, 2013)

As resoluções incluíam, entre 1981-1985, discussões sobre o *apartheid*, relacionadas às convenções contra armas químicas e biológicas, desarmamento, cooperação internacional para o uso pacífico de energia nuclear e questões normativas e de direitos relacionando desarmamento e desenvolvimento. Entre 1996-2001, incluíam resoluções sobre o Líbano, desarmamento e cooperação com outras agências (DOREIAN; LLOYD; MRVAR, 2013). Ou seja, questões sobre segurança internacional, foco do CSNU.

No primeiro período analisado encontraram-se sete grupos, sendo os denominados S5 e S6 os referentes ao grupo ocidental, países industrializados, comandados pela OTAN e os EUA. No S7 temos a URSS, os membros do Pacto de Varsóvia e os outros países comunistas/esquerdistas. A coerência encontrada de similaridade entre as votações deste bloco é a mais alta. Os países do grupo ocidental tenderam a votar contra as resoluções militares, que poderiam impactar seu poder militar (DOREIAN; LLOYD; MRVAR, 2013).

No segundo período analisado, novamente os países ocidentais e desenvolvidos tenderam a votar em bloco contra as resoluções militares, mas agora

seu grupo foi reforçado por países recém- independentes da Europa Central e Leste (DOREIAN; LLOYD; MRVAR, 2013).

Ao apresentar algumas perspectivas alternativas, no primeiro período de tempo analisado os autores apontam a importância do grupo dos não-alinhados (MNA), com posicionamento próximo ao chinês, mantendo o distanciamento entre os dois grupos rivais principais, o ocidental e o soviético e a existência de um grupo ocidental expandido no segundo período analisado (DOREIAN; LLOYD; MRVAR, 2013).

Pelas tabelas obtidas com a análise podemos também perceber uma coerência na votação de outro grupo, nas mesmas resoluções, no segundo período, em oposição ao grupo ocidental e de países industrializados. É o grupo dos países em desenvolvimento, liderado pela China, a Índia, o Brasil e outros emergentes, que outros autores denominaram como o “Sul” que se opõe ao “Norte”, que também passaram a apresentar um padrão de votação semelhante em muitas das resoluções da AGNU.

Kim e Russett (1997), por sua vez, levantaram uma maior preocupação com as áreas temáticas das decisões do órgão e encontraram que em 1961, três eram as questões dimensionais maiores: 1) autodeterminação e desarmamento, que reflete a preocupação do Sul com o colonialismo e o neocolonialismo. Dentro deste tema há variadas subquestões relativas à justiça distributiva, organização política, moralidade, identidade e cultura, também referentes à clivagem Norte-Sul; 2) a segunda questão diz respeito aos Direitos Humanos no Iraque, Irã e Sudão, englobando a dimensão dos direitos políticos como componentes intervencionistas em relação a países que apresentam problemas e para aqueles que desejam a assistência da ONU para garantir eleições livres e democráticas; 3) a terceira e última diz respeito ao Oriente Médio e às questões árabe-israelenses, levando ao isolamento de Israel e EUA (KIM; RUSSETT, 1997).

Se antes a divisão Leste-Oeste apagava a divisão Norte- Sul, com o fim da Guerra Fria, segundo análise do padrão de votação de 1991 a 1993, a clivagem Norte-Sul explicava cinco vezes a variância do que qualquer outra dimensão. No entanto, a capacidade de decisão através do processo de votação por parte dos Estados do Sul não corresponde à igual capacidade de *enforcement* destas resoluções. Os Estados continuavam a passar as resoluções como forma de persuasão moral contra os países do Norte (KIM; RUSSETT, 1997).

Nas questões trabalhadas nas sessões entre 1983 a 1985, a maioria na AGNU derrotava as democracias Ocidentais e do Norte, havendo grande coincidência de votação entre os estados no MNA e do bloco soviético, com exceção das questões relacionadas ao desarmamento em que o bloco soviético e os aliados aos EUA eram isolados (KIM; RUSSETT, 1997).

Em relação à autodeterminação e desarmamento, somente o grupo africano e árabe se encontravam coesos, enquanto na segunda dimensão sobre direitos políticos, somente o grupo dos países nórdicos (KIM; RUSSETT, 1997).

No entanto, para Voeten (2013), mais cuidado deve ser tomado ao se tentar utilizar os votos (e os padrões de votação) da AGNU para se inferir sobre interesses comuns entre os Estados. Revendo os estudos realizados sobre o tema, o autor apresenta alguns aspectos importantes referentes às votações do órgão, como a separação entre Leste- Oeste durante a Guerra Fria, a emergência do MNA e do G-77 enquanto grupos que criam uma terceira via, a questão do colonialismo (nas primeiras décadas) e do Oriente Médio (principalmente Palestina) para as votações do órgão (VOETEN, 2013).

Estes mesmos aspectos causam implicações variadas nas análises das votações enquanto indicadores de preferências e para calcular quais Estados apresentam “interesses” e “preferências” de política externa comuns. Para Voeten (2013), a própria emergência do MNA e do G-77, por exemplo, gera uma necessidade de manutenção da coesão do grupo em detrimento dos conflitos de interesses entre os Estados do grupo. Além disso, analisar relações bilaterais a partir de votações multilaterais de interesses globais tende a ser falacioso, haja vista as relações Irã- Iraque, Índia- Paquistão, Equador- Peru, Eritreia- Etiópia, por exemplo que, apesar de estarem envolvidos em conflitos territoriais e conflitos bilaterais, apresentam padrão de votação similar na AGNU (VOETEN, 2013)

Outro fator relevante é a pouca importância dada pelos estudiosos em relação às alterações da agenda do órgão ao longo das décadas que influenciam diretamente no padrão de votação do órgão e nos resultados da análise deste. Estados que antes não votavam similarmente em uma determinada questão podem votar de forma similar em outra questão, causando um entendimento às vezes errôneo de uma maior aproximação dos interesses e preferências destes Estados.

Por fim, Voeten (2013) faz crítica contundente às metodologias aplicadas neste tipo de análise, o que invalidaria muitos destes estudos (VOETEN, 2013).

A pergunta que ainda se segue é: a existência de grupos e alianças, formados às vezes mesmo fora do âmbito da ONU, mas com claras demonstrações de força no âmbito desta, como explicitado em estudos sobre a AGNU, poderia apresentar reflexos também no CSNU?

3.4.2. O Padrão de Votação do Conselho de Segurança: a tendência ao consenso no pós- Guerra Fria¹⁴

Durante os sessenta anos de existência da ONU, somente uma alteração foi feita referente ao número de assentos do CSNU, aumentando os membros não-permanentes do órgão de 6 para 10, formalizada em 1965. Com a descolonização e o desmantelamento da URSS, dezenas de Estados passaram a fazer parte do sistema ONU e a buscar uma maior representação de seu número e interesse no CSNU e na ONU de forma em geral. Esta demanda se encontra ancorada no artigo 2 da Carta, que enfatiza “o princípio da igualdade soberana de todos seus Membros”, ou seja, na igualdade entre os Estados, e não no impacto prático no órgão (WEISS, 2003).

As críticas de que a atual composição do CSNU já “não reflete as realidades geopolíticas, econômicas e demográficas do sistema internacional presente” (HOSLI et al, 2011. p.5. Tradução livre) se encontram amplamente difundidas. No entanto, apesar das vantagens em se tornar um membro não-permanente do CSNU, como prestígio, oportunidade de voz, visibilidade, obtenção de projetos do Banco Mundial e FMI etc. (DREHER; STURM; VREELAND, 2009), sua influência na tomada de decisão é muito menor do que a dos membros permanentes, ou mesmo ínfima, como aponta O’Neill (1996).

Apesar da reforma estar na pauta da ONU há anos, sendo frequentemente lembrada por Estados interessados, intensas negociações e concessões entre blocos regionais, em consulta com o P5, teriam que ocorrer. Disputas regionais poderiam bloquear a votação na AGNU e impedir a obtenção da maioria requerida (ROMITA; CHOWDHURY; PAPENFUSS, 2011).

¹⁴Dados coletados até 11 de junho de 2013. A análise destes dados foi parcialmente apresentada nos congressos da ANPOCS, 2011, em Caxambu, e no Congreso Latinoamericano de Sociología, 2013 em Santiago do Chile. Para ver essas versões preliminares, vide Baccarini (2011b) e Baccarini (2013).

Se reformas na Carta são difíceis de serem conseguidas, várias modificações dos métodos de trabalho do CSNU ocorreram, aumentando a abertura e a *accountability* do órgão, assim como possibilitando diferentes *inputs* na tomada de decisão (WEISS, 2003).

O aumento da quantidade de encontros informais no CSNU no pós- Guerra Fria aponta para uma maior importância dos membros não-permanentes e mesmo de outros Estados não pertencentes ao Conselho. O CSNU procedeu através de modificações em seus procedimentos e práticas no decorrer dos anos (HURD, 1997). Observou-se uma proliferação dos grupos e negociações informais de Estados que possibilitavam uma saída dos constrangimentos institucionais e estruturais do CSNU, garantindo voz a outros Estados, apoiadores das missões de paz e *stakeholders* de conflitos (PRANTL, 2006). Desta forma, consultas entre membros do CSNU e não- membros podem ser consideradas um desenvolvimento na estrutura informal (HURD, 1997).

Como visto, a evolução de práticas informais prolongaria a estabilidade da estrutura organizacional e do órgão na ocorrência de novas circunstâncias externas. Além disto, estas inclusões informais de estados e grupos nas deliberações do CSNU ajudaram o órgão a manter sua legitimidade apesar das enormes mudanças no ambiente político e da dificuldade na realização de mudanças formais.

Mas ao contrário da oposição Norte- Sul observada na AGNU, no CSNU o fim da Guerra Fria transformou os confrontos em consenso. Como podemos observar na tabela 1 e no gráfico 1, durante a Guerra Fria, houve 679 resoluções votadas no CSNU, com exclusão das resoluções vetadas pelos membros permanentes. Destas, 44,18% se deram de forma não-consensual, com ao menos uma abstenção, ausência na votação ou voto negativo.

Tabela 1: Quantidade de votações e consensos no Conselho de Segurança de 1946-1990 (continua)

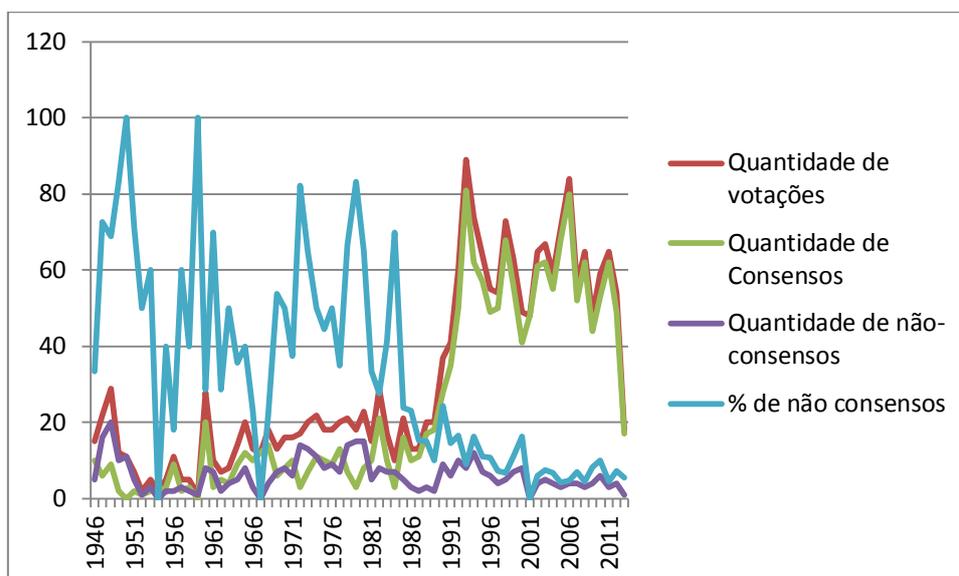
Ano	Quantidade de votações	Quantidade de Consensos	Quantidade de não- consensos	% de não consensos
1946	15	10	5	33,33
1947	22	6	16	72,73
1948	29	9	20	68,97

				(continuação)
1949	12	2	10	83,33
1950	11	0	11	100
1951	7	2	5	71,43
1952	2	1	1	50
1953	5	2	3	60
1954	2	2	0	0
1955	5	3	2	40
1956	11	9	2	18,18
1957	5	2	3	60
1958	5	3	2	40
1959	1	0	1	100
1960	28	20	8	28,57
1961	10	3	7	70
1962	7	5	2	28,57
1963	8	4	4	50
1964	14	9	5	35,71
1965	20	12	8	40
1966	13	10	3	23,08
1967	12	12	0	0
1968	18	14	4	22,22
1969	13	6	7	53,85
1970	16	8	8	50
1971	16	10	6	37,5
1972	17	3	14	82,35
1973	20	7	13	65
1974	22	11	11	50
1975	18	10	8	44,44
1976	18	9	9	50
1977	20	13	7	35
1978	21	7	14	66,67
1979	18	3	15	83,33

				(continuação)
1980	23	8	15	65,22
1981	15	10	5	33,33
1982	29	21	8	27,59
1983	17	10	7	41,18
1984	10	3	7	70
1985	21	16	5	23,81
1986	13	10	3	23,07
1987	13	11	2	15,38
1988	20	17	3	15
1989	20	18	2	10
1990	37	28	9	24,32
Total	679	379	300	44,18

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011a; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b

Gráfico 1: quantidade de votações e consenso no Conselho de Segurança de 1946-2013.



Fonte: Dados da pesquisa

No entanto, desde o fim da Guerra Fria, conforme demonstrado na tabela 2 e no gráfico 1, com exclusão das votações vetadas pelos membros permanentes,

houve 1381 votações no órgão que resultaram ou não em decisões. Destas votações, somente 118, ou 8,54% do total se deram de forma não-consensual. Ou seja, 91,46% das votações se deram de forma consensual, com votação “sim” de todos os 15 integrantes do órgão.

Podemos observar que os valores percentuais de votações não- consensuais se encontram entre 0% e 16,67%. Considerando que, em todos os anos, parte dos membros não permanentes do Conselho é alterada, é impressionante o grau de consenso do órgão, principalmente se levarmos em consideração a formação dos grupos e interesses no pós- Guerra Fria, como demonstrado na formação de blocos de votação na AGNU.

Tabela 2: quantidade de votações e consenso no Conselho de Segurança de 1991-2013 (continua)

Ano	Qtd de votações	Qtd de Consensos	Qtd de não-consensos	% de não consensos
1991	41	35	6	14,63
1992	60	50	10	16,67
1993	89	81	8	8,99
1994	74	62	12	16,22
1995	64	57	7	10,94
1996	55	49	6	10,91
1997	54	50	4	7,41
1998	73	68	5	6,85
1999	63	56	7	11,11
2000	49	41	8	16,32
2001	48	48	0	0
2002	65	61	4	6,13
2003	67	62	5	7,46
2004	59	55	4	6,78
2005	71	68	3	4,26
2006	84	80	4	4,76
2007	56	52	4	7,14
2008	65	62	3	4,62

				(continuação)
2009	48	44	4	8,33
2010	59	53	6	10,17
2011	65	62	3	4,62
2012	54	49	4	7,41
2013	18	17	1	5,56
total	1381	1262	118	8,54

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011a; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b.

É interessante notar que não necessariamente os anos em que as votações no órgão foram mais numerosas correspondem aos anos de maior porcentagem de votação não-consensuais. Ao contrário, os anos que seguem ao fim da Guerra Fria até 2001 são os anos que apresentam as maiores porcentagens de votações não-consensuais. Isto nos traz mais uma questão à análise. O ano de 2001 foi o ano que até então apresentou o menor número de votações não-consensuais, nenhuma, novamente excluídas as votações vetadas pelos membros permanentes, e a menor porcentagem, 0%. Até 2001, a porcentagem média de votações não-consensuais era de 10,90%. A partir de 2001 a porcentagem média de votação não-consensuais até a metade de 2013 é de 8,54%. Coincidência ou não, 2001 foi o ano em que ocorreram os atentados terroristas de 11 de setembro.

Das 118 votações que ocorreram sem consenso e nas quais não houve veto, 30 tratam da questão da Iugoslávia, da Bósnia-Herzegovina e Kosovo, 14 se referem à Guerra do Golfo, Guerra do Iraque de 2003 e desdobramentos e 24 são referentes ao Oriente Médio. Estas três áreas temáticas (Conflito entre Iugoslávia e Bósnia-Herzegovina e seus desdobramentos; Iraque, incluindo Guerra do Golfo e invasão em 2003; e Oriente Médio) se constituem nas maiores causadoras de não-consenso entre os membros do Conselho. Além disto, dentre estas resoluções votadas de forma não consensual que excluem as votações vetadas pelos membros permanentes, somente em 18 delas um ou mais membros não-permanentes votaram de forma negativa.

Outro dado relevante diz respeito às resoluções não aprovadas porque não receberam os 9 votos necessários para atingir a maioria. Das votações totais realizadas pelo órgão, somente em dois casos a maioria não foi atingida, uma em

1999 sobre a situação em Kosovo e uma em 2000 sobre a Palestina, casos importantes a serem estudados pois desviam e muito do padrão consensual do CSNU.

Além disto, somente em nove reuniões formais do Conselho algum membro do órgão faltou à votação. Dos membros permanentes a França foi a única ausente em uma votação no pós- Guerra Fria. Destas nove reuniões, seis obtiveram 14 votos “sim”. Ou seja, caso este outro membro estivesse presente e votado na resolução, poderíamos aumentar ainda mais o número de consensos.

Em relação aos vetos, podemos observar na tabela 3 e no gráfico 2 a diminuição abrupta com o fim da Guerra na Fria. Entre 1946 e 1972, a URSS foi responsável por 83 dos 93 vetos empregados, ou seja, 86,46% do total de vetos. No entanto, nos quase vinte anos seguintes (até o fim da Guerra Fria), foi a vez dos Estados Unidos tomarem a dianteira, respondendo por 63 dos 105 vetos empregados, ou 60% do total de vetos empregados no período, em oposição à URSS, com somente 6,67%. No pós- Guerra Fria, até metade de 2013, houve 31 vetos, dos quais a Rússia responde por 29,03% e os Estados Unidos por 51,61%.

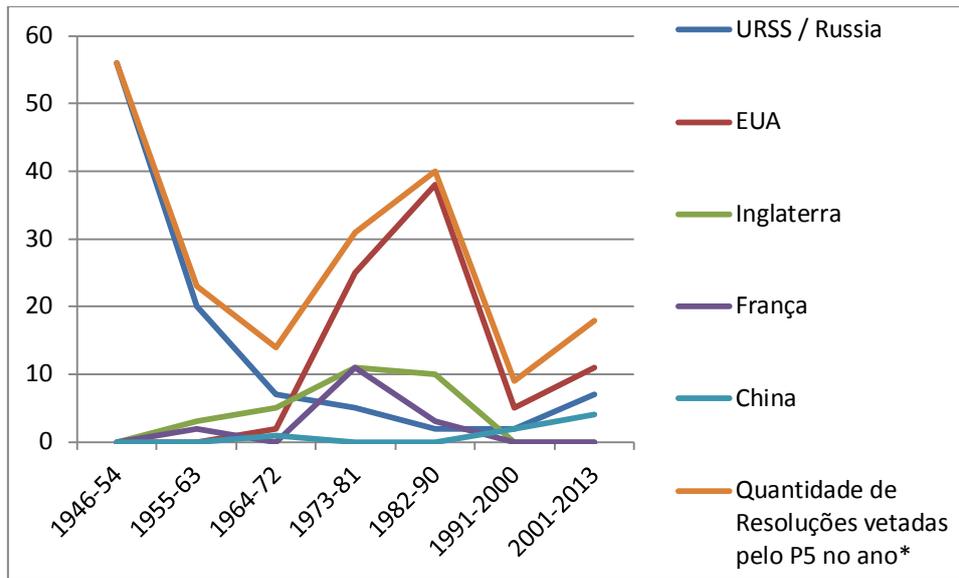
Tabela 3: Quantidade de vetos empregados pelos membros permanentes do CSNU

	1946- 54	1955- 63	1964- 72	1973- 81	1982- 90	1991- 2000	2001- 2013	total de vetos por Estado
URSS / Russia	56	20	7	5	2	2	7	99
EUA	0	0	2	25	38	5	11	81
Inglaterra	0	3	5	11	10	0	0	29
França	0	2	0	11	3	0	0	16
China	0	0	1	0	0	2	4	7
Quantidade de Resoluções vetadas pelo P5 no ano*	56	23	14	31	40	9	18	

*Em alguns casos uma resolução foi vetada por mais de um país

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011a; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b; Bowen, 2006

Gráfico 2: Quantidade de vetos empregados pelos membros permanentes do CSNU



Fonte: Dados da Pesquisa

Para além desta mudança de comportamento de Estados Unidos e URSS/Rússia, podemos observar a diferença entre a quantidade de vetos empregados durante e no pós-Guerra Fria. Dos 263 vetos até junho de 2013¹⁵, 86,64% foram empregados durante a Guerra Fria, ante os 13,36% empregados no pós-Guerra Fria.

Como podemos observar no Quadro 1, desde 1989, houve 34 resoluções vetadas por membros permanentes. Os Estados Unidos foram responsáveis pelo veto de vinte e três resoluções (sozinho, ou em conjunto com outro membro permanente) sendo dezessete delas de forma isolada e diretamente relacionada à questão da Palestina.

Quadro 1: Vetos a partir de 1989 (continua)

Ano	Resolução	Votação (Y-N-A)	Tema
1989	S/PV.2841	Veto França, Reino Unido e EUA	Líbia (reconhecimento de dois aviões pelos EUA)
1989	S/PV.2850	Veto EUA	Oriente Médio: Palestina

¹⁵Vetos empregados, não resoluções vetadas, visto que houve casos em que mais de um membro permanente vetou a mesma resolução.

			(continuação)
1989	S/PV.2867	Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
1989	S/PV.2889	Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
1989	S/PV.2902	10-4-1. Veto França, Reino Unido e EUA	Panamá
1990	S/PV.2905	Veto EUA	Nicarágua e Panamá
1990	S/PV.2926	Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
1993	S/PV.3211	Veto Rússia	Operação de paz no Chipre
1994	S/PV.3475	Veto Rússia	Antiga Iugoslávia/ Bósnia e Herzegovina
1994	S/PV.2573	11-1-3. Veto EUA	DH no Líbano
1995	S/PV.3538	Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
1996	S/PV.3714	14-1-0. Veto EUA.	Secretariado: renovação de Boutros Boutros Gali
1997	S/PV.3747	14-1-0. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
1997	S/PV.3756	13-1-1. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
1997	S/PV.3730	Veto China	Missão a ONU para verificação de DH na Guatemala
1999	S/PV.3982	14-1-0. Veto China	Operações de Paz: Iugoslávia
2001	S/PV.4438	12-1-2. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
2001	S/PV.4305	9-1-4. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
2002	S/PV.4563	13-1-1. Veto EUA	Bósnia e Herzegovina
2002	S/PV.4681	12-1-2. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
2003	S/PV.4842	10-1-4. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
2003	S/PV.4828	11-1-3. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
2004	S/PV.4947	14-1-0. Veto Rússia	Chipre
2004	S/PV.5051	11-1-3. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
2004	S/PV.4934	11-1-3. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
2006	S/PV.5565	10-1-4. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina

			(continuação)
2006	PV.5488	10-1-4. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
2007	S/PV.5619	9-3-3. Veto China e Rússia	Mianmar
2008	S/PV.5933	9-5-1. Veto China e Rússia	Zimbábue
2009	S/PV.6143	10-1-4. Veto Rússia	Georgia
2011	S/PV.6627	9-2-4. Veto Rússia e China	Situação na Síria
2011	S/PV.6484	14-1-0. Veto EUA	Oriente Médio: Palestina
2012	S/PV.6711	13-2-0. Veto China e Rússia	Situação na Síria
2012	S/PV.6810	11-2-2. Veto China e Rússia	Situação na Síria

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011b.

3.4.3. Comparando as votações na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança

Se de um lado podemos observar o padrão de votação da AGNU da ONU sendo alterado de uma clivagem Leste- Oeste para Norte- Sul, de outro, no CSNU, a clivagem Leste-Oeste foi substituída por um padrão de votação consensual.

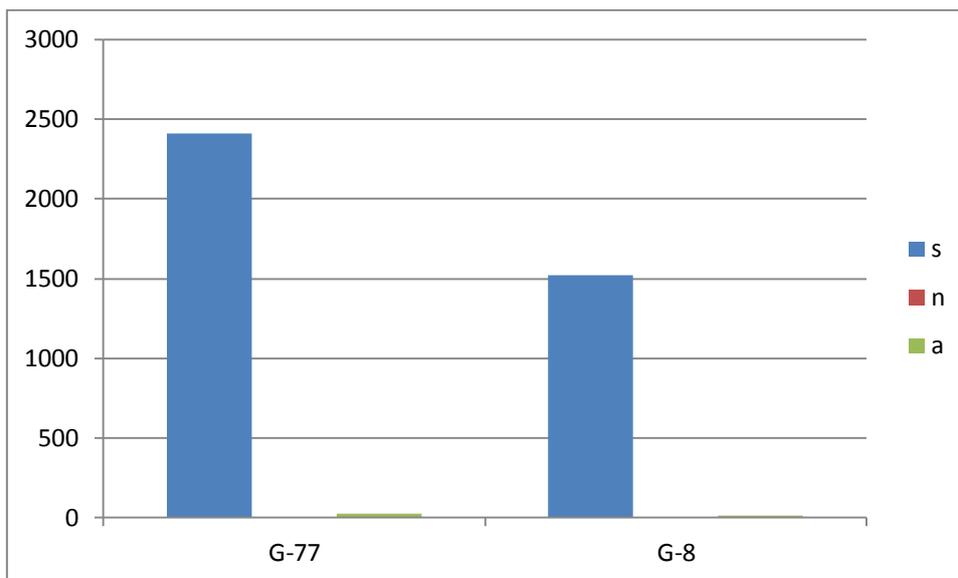
A comparação direta entre os dois órgãos é complicada pelas diferenças em seus processos decisórios e membros votantes. Mas, de toda forma, uma pergunta surge intuitivamente: tendo em vista que os países em desenvolvimento conseguiram se organizar e expressar seus pontos de vista e insatisfação frente as decisões tomadas na AGNU, até então focadas somente nos países desenvolvidos, por quê não conseguiram se organizar a ponto de se expressarem também no CSNU?

Além disto, O'Neill (1996) ao incluir a variável política, afirma que alianças poderiam ser suficientes para aumentar o peso do poder de voto dos membros não-permanentes (O'NEILL, 1996). Ou seja, quinze são os membros do CSNU, sendo necessária uma maioria de nove votos afirmativos para aprovar uma resolução. Cinco dos quinze são membros permanentes, restando dez membros não-

permanentes. Uma articulação mínima entre sete dos dez membros não-permanentes garantiria maior poder de votação aos mesmos, podendo inclusive criar um poder de veto. Caso os países em desenvolvimento (maioria da AGNU), conseguissem se organizar a este ponto, deteriam maior poder no principal órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais.

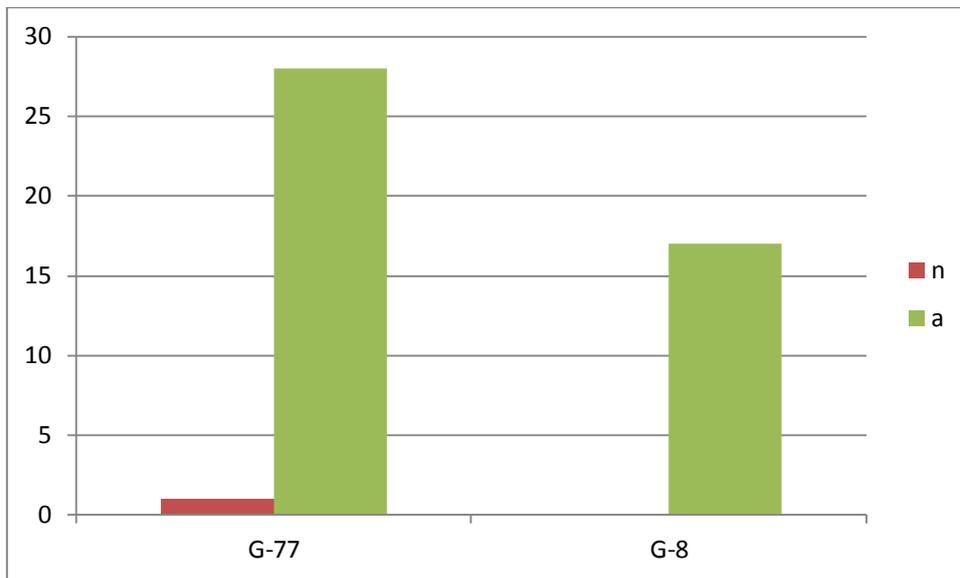
Para refinar nossa análise, levando em consideração estes questionamentos e o trabalho apresentado por Doreian et al (2013), que selecionaram resoluções tomadas na Assembleia Geral sobre segurança internacional, selecionamos os anos de 1996 a 2001 (os anos também com maior quantidade de votações não-consensuais no pós Guerra Fria) e separamos as votações do CSNU, tentando agrupá-las de uma forma diferenciada.

Gráfico 3: Quantidade de Votos Sim/ Não/ Abstenção por Grupos Econômicos entre 1996-2001 no CSNU



Fonte: Dados da pesquisa

Gráfico 4: Quantidade de Votos Não/ Abstenção por Grupos Econômicos entre 1996-2001 no CSNU

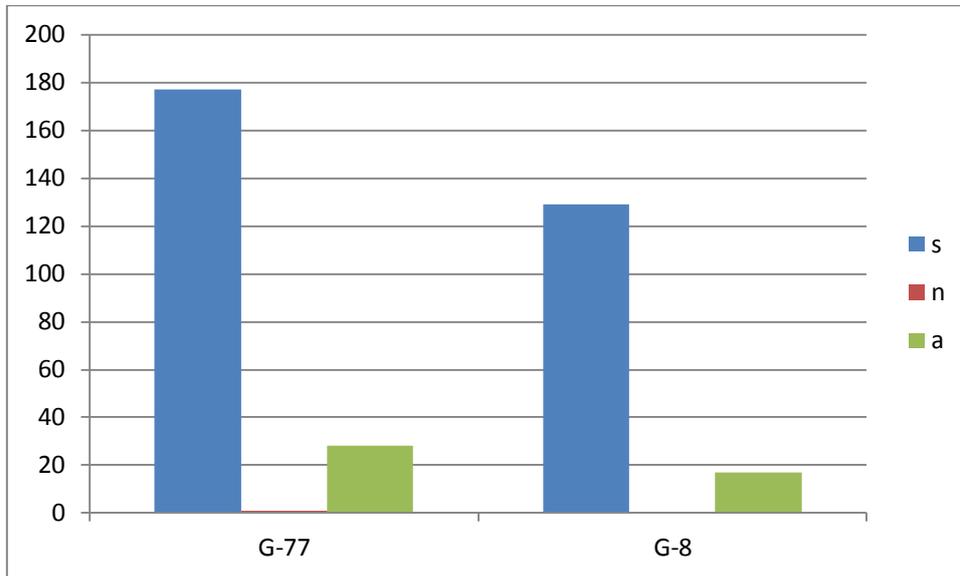


Fonte: Dados da pesquisa

Dividimos os países do CSNU em dois grupos econômicos, o G-77 e o G-8. As votações dos países que não se encaixam nestes grupos foram excluídos da análise. A partir destas votações, podemos observar no gráfico 3 que dos cerca de 4000 votos deste período (votos, não votações), a imensa maioria foi de votos afirmativos, com um número inexpressivo de votos negativos e abstenções. Para melhorar a visualização, o gráfico 4 traça a relação entre os votos negativos e abstenções.

Excluimos também as votações tomadas por consenso, conforme já apresentado nas Tabelas 2 e 3 para verificarmos se, nas votações não-consensuais, houve uma grande expressão de não- concordância com a resolução a ser votada, novamente excluindo as decisões que foram vetadas por um dos membros permanentes.

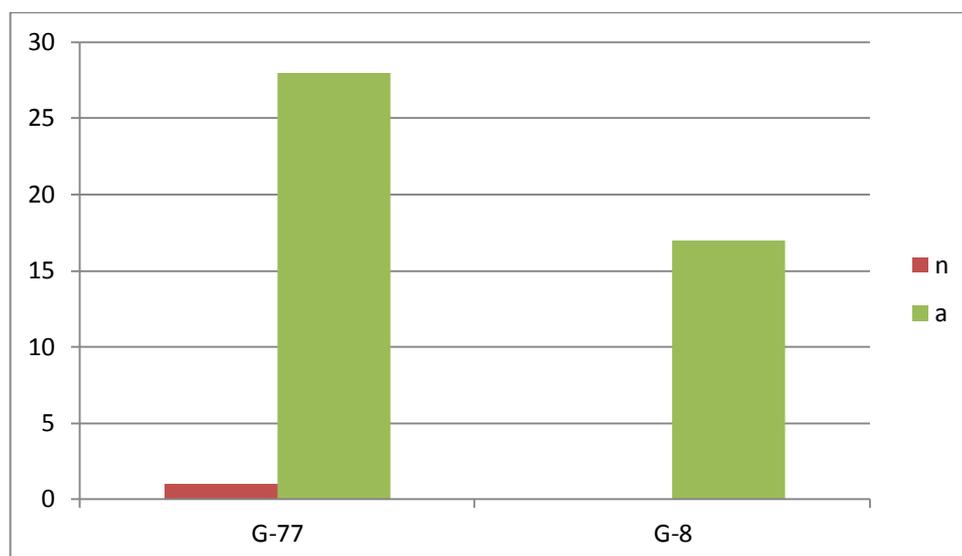
Gráfico 5: Quantidade de Votos Sim/ Não/ Abstenção em Votações Não-Consensuais por Grupos Econômicos entre 1996-2001 no CSNU



Fonte: Dados da pesquisa

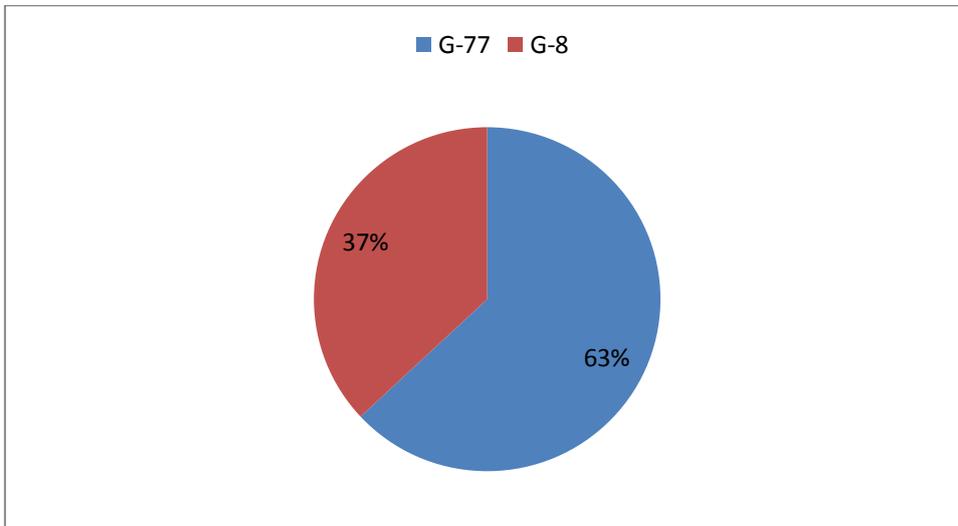
No Gráfico 5, podemos perceber que dos mais de 300 votos empregados, algum dos membros do G-77 se absteve cerca de 30 vezes e do G-8 cerca de 20 vezes. Somente um voto negativo foi empregado, pela Namíbia, tendo por tema o Saara Ocidental. A relação entre a quantidade de abstenções e votações negativas podem ser melhor observadas no gráfico 6.

Gráfico 6: Quantidade de Votos Não/ Abstenção em Votações Não-Consensuais por Grupos Econômicos entre 1996-2001 no CSNU



Fonte: Dados da pesquisa

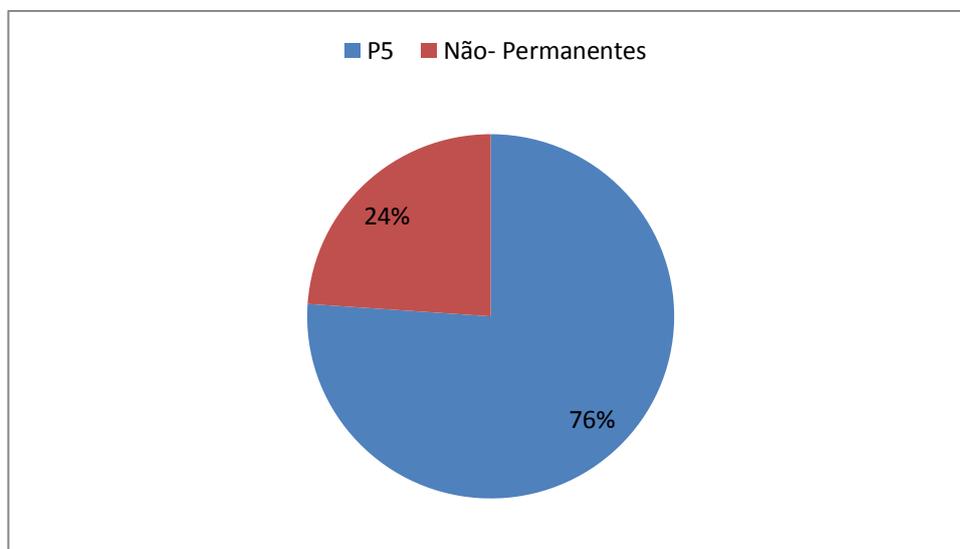
Gráfico 7: Abstenções por Grupos Econômicos entre 1996-2001 no CSNU



Fonte: Dados da pesquisa

Por fim, os Gráficos 7 e 8 demonstram que, analisando unicamente as abstenções dos membros participantes, apesar do G-77 ser responsável por 63% das abstenções, e o G-8 por 37%, a significância é muito maior se separarmos os membros do Conselho de Segurança entre permanentes e não-permanentes. Neste caso, os membros permanentes são responsáveis por 76% das abstenções e os não-permanentes por 24%. A importância deste dado é ainda maior, tendo em vista que somente um terço dos membros do CSNU são de membros permanentes.

Gráfico 8: Abstenções P5 x Não- Permanentes entre 1996-2001 no CSNU



Fonte: Dados da pesquisa

Ou seja, nas últimas décadas o padrão de votação da AGNU foi alterado bruscamente, deixando de refletir a clivagem Leste- Oeste da Guerra Fria para refletir a clivagem Norte- Sul, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, mesmo em questões de segurança internacional. Em oposição, o CSNU passou a decidir por consenso, com poucas abstenções e pouquíssimos votos negativos, como demonstrado ao propormos uma comparação possível entre as votações dos dois órgãos, pautada pelas decisões da AGNU em segurança internacional, tendo em vista a rotatividade dos membros não-permanentes do CSNU e os diferentes processos decisórios. Assim, dividimos os membros votantes do CSNU em Estados em desenvolvimento e Estados desenvolvidos, a partir dos membros dos chamados G-77 e G-8.

Comprovamos que se os Estados em desenvolvimento conseguiram se posicionar na AGNU com a formação do G-77 e o MNA, no CSNU este padrão não foi replicado, pois as decisões são tomadas em consenso. Além disso, ao menos no período observado (1996-2001), a maior quantidade de abstenções no CSNU tende a refletir mais outra questão do órgão, também em disputa, a diferenciação entre membros permanentes e não-permanentes.

4. A BUSCA PELA REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Segundo Smith (2006), alguns fatores afetam a habilidade dos Estados de exercer influência em organizações internacionais, em especial à ONU. São eles: 1) posição relativa no sistema internacional (força militar e econômica); 2) contribuição financeira para a organização; 3) a representação na organização sendo que estados menores e médios representam a maioria na organização e em seus fóruns, com exceção do Conselho de Segurança, podendo tornar-se mais forte através de coalizões e grupos; 4) papel particular de um Estado a respeito de uma questão específica, quando um Estado é diretamente afetado por uma situação ou quando o Estado é o alvo das ações da organização etc.(SMITH, 2006).

Por outro lado, alguns fatores afetam o desejo dos Estados de exercer influência. São eles: 1) o sistema político doméstico em oposição ao papel desejado na ONU (quanto maior a participação popular na política externa, maior a movimentação entre engajamento e não-engajamento na organização); 2) o passado histórico do Estado, dentro e fora da ONU em termos de história geral. A variedade de experiência pró e contra o multilateralismo, história colonial, reputação em relação aos Direitos Humanos e sua população, aliados e inimigos tradicionais, localização geográfica, posição na economia global, recursos naturais etc. Em relação à participação na ONU, diz respeito ao poder e contribuição financeira, nível de participação (se é um membro ativo, se provê pessoal para Secretariado, se participa das operações de paz, se é liderança em órgãos da ONU, se já recebeu ajuda dos programas da ONU para desenvolvimento ou descolonização, se foi alvo de operações de paz ou de sanções, se a ONU aprovou no passado certo curso de ação de seu interesse ou não); 3) reputação do Estados na ONU que os ajude a alcançar resultados desejados, principalmente para médios e pequenos; 4) especialização em certas áreas, em que alguns Estados têm papel ativo e construtivo (SMITH, 2006).

Assim, o papel que cada Estado desempenha não é constante nem imutável, altera de acordo com sua habilidade de exercer influência e seu desejo para tal. Taylor (*apud* Smith, 2010) elabora uma tipologia de 8 grupos: 1) as grandes e médias potências, poderes *status quo*, que têm papel ativo na organização e cuja posição é consistente com seu *status* no sistema internacional (EUA, China, Rússia)

e que trabalham através da organização pois esta tem elementos estruturais, como o veto, que protegem seus interesses; 2) poderes *status quo*, atualmente como Grã-Bretanha e França, cuja posição na ONU excede seu *status* no sistema internacional; 3) Estados “reformistas”, atualmente como Alemanha, Japão e Itália, que consideram seu *status* formal bem abaixo de suas significantes contribuições e de seu *status* informal; 4) “*system-reinforcing problem-solvers*” como Suécia, Noruega, Finlândia, Canadá etc. que são contribuintes significantes da ONU, com alto *status* informal mas que não estão preocupados em igualar sua posição formal a seu *status* político internacional; 5) Estados “reformistas” que clamam por um aumento de seu *status* formal devido à sua liderança regional, sem que contribuam suficientemente com a organização ou tenham um correspondente *status* no sistema internacional (Brasil, Índia, Nigéria), sendo o aumento de seu *status* formal questionado por outros países (como México, Argentina, Paquistão, África do Sul, Egito); 6) “*system loading claimants*” do mundo em desenvolvimento, o que inclui grande parte do Grupo dos 77, e que tem pouco a contribuir com a organização, mas que quer trabalhar através dela pois é o alvo recebedor da ajuda provida pela organização para seus problemas sociais e econômicos; 7) outros “requerentes” mas que crêem que a organização precisa de reforma drástica (Cuba, Yemen, Sudão, Malásia, Indonésia), se focando em reformas estruturais e ação coletiva; 8) Estados párias como Líbia, Iran, Iraque e Burma. (SMITH, 2006).

Neste sentido, Estados não satisfeitos com o *status quo* sempre buscaram na organização a alteração dos processos de tomada de decisão, por maior participação e abertura no mesmo. A insatisfação quanto ao CSNU, especificamente, advém mesmo antes de sua criação, quando os futuros Estados membros ainda negociavam a Carta das Nações Unidas, como visto no início deste trabalho. Entretanto, a primeira reforma substantiva pela qual passou o CSNU ocorreu somente em 1963, de quando da sua ampliação de 11 para 15 membros, sendo expandida a quantidade de membros não-permanentes de 6 para 10. Posteriormente, no pós-Guerra Fria, um movimento institucional visando a reforma da organização, em especial do CSNU, o qual, segundo os membros, já não era representativo das atuais realidades de poder, foi iniciado.

É esta luta dos insatisfeitos com o *status quo* que iremos agora abordar.

4.1. A Reforma de 1963/1965¹⁶: benefício para membros não-permanentes?¹⁷

A partir de 1955, o processo de descolonização gerou um crescimento da demanda por reformas na organização. Com a inserção de novos membros africanos e asiáticos, que nos final de 1963 já correspondiam a 50 dos 112 membros da AGNU, os latino-americanos foram os primeiros a proporem a reforma do CSNU, ao sentir que suas cadeiras enquanto membros não-permanentes estavam ameaçadas (BOSCO, 2009). Em 1963, os EUA tiveram que optar entre a expansão do CSNU ou o contínuo questionamento a respeito da quantidade de assentos à América Latina e Europa, em detrimento da África e Ásia (LUCK, 2006).

A Assembleia Geral, em sua maioria, apoiava a reforma e votou a favor da mesma, com somente a China, enquanto membro permanente, votando favoravelmente. França e URSS votaram contra e EUA e Reino Unido se abstiveram. A batalha posterior foi nas capitais dos Estados, pois, segundo a Carta, qualquer reforma à Carta deve ser aprovada pela Assembleia Geral com maioria de 2/3 e ratificada por maioria de 2/3, incluindo os membros permanentes. Segundo Luck (2006), a competição por influência entre Leste e Oeste pelos países recém-descolonizados pesou na decisão, assim como a tendência de pegar “carona” na negativa de um dos outros membros permanentes. Além disso, a crise financeira da organização também serviu de pretexto, pois, ao se aumentar o número de membros do CSNU, esperava-se um aumento substancial das contribuições (LUCK, 2006).

Em 1965, a proposta de revisões à Carta garantiu as ratificações necessárias. Segundo Bosco, “o Conselho se tornou um local mais cheio e menos previsível com a quebra pelo ‘sul’ global da cidadela das potências” (BOSCO, 2009, p.103).

Para Prantl (2006), o ano de 1966 foi um divisor de água pois o alargamento do CSNU alterou o equilíbrio institucional às custas das potências ocidentais. Após a reforma, 86% dos vetos foram ocasionados pelo P3 (França, Grã-Bretanha e EUA).

Conforme citado no início deste trabalho, atendo-se aos aspectos institucionais do processo de tomada de decisão do órgão, alguns autores partiram

¹⁶ Ao se levar em consideração que a única reforma formal ocorrida no Conselho de Segurança foi aprovada em 1963 pela Assembleia Geral da ONU, mas que somente em 1965 entrou em vigor com a ratificação da quantidade necessária de Estados membros, iremos nos referir à mesma enquanto Reforma de 1963/1965.

¹⁷ Parte da argumentação dos autores desta sessão foi apresentada na minha dissertação de mestrado. Para mais informações, vide Baccarini (2010).

para a análise do peso dos votos, ou seja, do percentual do poder de votação total que cada membro detém. Para O'Neill (1996), os membros não-permanentes do CSNU teriam um pequeno poder visto que só fariam diferença caso os cinco membros permanentes mais exatamente três membros não permanentes dessem suporte a uma resolução. Mais do que três membros não-permanentes, seu voto se torna redundante e, menos de três, ineficiente. Na mesma lógica, ao adicionar um novo membro não-permanente no órgão, este poder diminuiria ainda mais, pois daria aos membros permanentes um maior número de Estados com quem formar a maioria necessária. Um assento no CSNU, sem a detenção do poder de veto, traria prestígio, informação e envolvimento nas decisões, mas não poder de votação. Por sua vez, o aumento da maioria requerida poderia aumentar este poder, apesar de correr o risco de tornar o Conselho mais truncado e as Nações Unidas menos efetiva (O'NEILL, 1996).

Tabela 4: Graus de Poder do Conselho de Segurança Real e Hipotético, sem alianças (continua)

Regras	Poder de cada um dos membros permanentes em %	Poder de cada um dos membros não permanente em %	Poder total dos membros permanentes em %	Poder total dos membros não-permanentes em %
Original: 11 membros; 5 com poder de veto, 6 sem poder de veto; maioria requerida de 7	19,7	0,216	98,7	1,3
Atual: 15 membros; 5 com poder de veto, 10 sem poder de veto; maioria requerida de 9	19,6	0,186	98,1	1,86
Acrescentar um membro sem poder de veto: 16 membros; 5 com poder de veto; 11 sem poder de veto; maioria requerida de 9	19,7	0,128	98,5	1,41
Acrescentar um membro sem poder de veto: 16 membros; 5 com poder de veto; 11 sem poder de veto;	19,2	0,420	95,8	4,2

maioridade requerida de 10				
Acrescentar um poder de veto: 16 membros; 6 com poder de veto; 10 sem poder de veto; maioria requerida de 9	16,6	0,034	99,6	0,34

Fonte: O'NEILL, 1996, p.223.

Na Tabela 4 (O'NEILL, 1996, p. 223), O'Neill determina o peso dos atores no processo de votação. Estes valores são alcançados a partir do Índice de Shapley-Shubik (1954), no qual "cada membro de um corpo de votação recebe certa parte, ou porcentagem, do poder total, um número que pode ser calculado das regras de votação." (O'NEILL, 1996, p. 220. Tradução livre).

O Índice de Shapley e Shubik (1954) analisa o peso da votação de cada membro em um processo de votação, que depende da chance que um membro detém de ser decisivo para o sucesso de uma coalizão vencedora, levando em consideração que se uma coalizão já detém a maioria, votos-extra não mudarão o resultado (SHAPLEY; SHUBIK, 1954).

O objetivo seria computar a frequência com que cada membro pertence ao grupo cujos votos são utilizados e a frequência com que este se torna o pivô para uma determinada votação, medindo o número de vezes com que a atuação de um membro realmente acarretou mudanças, influenciando no resultado e recebendo os créditos da votação. O pivô é o último membro cujo voto e apoio são necessários para assegurar a passagem de uma votação. O mesmo procedimento pode ser utilizado para analisar o poder dos votos negativos, ou "*blocking power*", que bloqueiam uma resolução. Em relação ao CSNU, ainda com 11 membros, sendo necessária uma maioria de 7 votos afirmativos, os autores encontraram que 98,7% do poder de votação se concentraria nas mãos dos membros permanentes, contra 1,3% do poder nas mãos dos não-permanentes (SHAPLEY; SHUBIK, 1954).

De acordo com Dahl (*apud* O'NEILL, 1996), "o poder é a probabilidade de que uma parte consiga mudar o comportamento de outra, ou seja, a probabilidade de que possa fazer com que a outra faça o que não faria de outra maneira" (O'NEILL, 1996, p. 223. Tradução livre). O'Neill se baseia também no argumento de Straffin que afirma que o Índice de Shapley-Shubik (1954) é "o poder (no sentido de Dahl)

de um indivíduo sobre o órgão de votação, a probabilidade de que o órgão responda às mudanças de preferência do indivíduo, baseado em certos pressupostos sobre o tipo de questões que aparecem e como os membros votam.” (O’NEILL, 1996, p. 220. Tradução livre).

Neste sentido, tomando o papel formal de um membro e as regras de votação como poder, O’Neill (1996) afirma que o “poder de um membro é a probabilidade que, ao mudar seu voto, mude o resultado de alguma forma- que o voto ‘sim’ de um membro passe a votação e o voto ‘não’ a rejeite” (O’NEILL, 1996).

Ao incluir a variável política, em caso de aliança entre sete membros não-permanentes, os cinco permanentes estariam impossibilitados de aprovar uma resolução. Este poder poderia se tornar um verdadeiro poder de veto, a não ser que contracoalizes e o problema de credibilidade do comprometimento destes membros (subornos e ameaças dos membros permanentes) levassem a aliança ao fracasso (O’NEILL, 1996).

Se o procedimento de tomada de decisão através de voto for alterado, alterando-se a regra de maioria, estados com posicionamento mais ao centro seriam essenciais para o sucesso das resoluções, adquirindo maior poder. Por outro lado, ao se incluir mais membros no Conselho, os níveis de satisfação e poder, permaneceriam basicamente os mesmos. Novos membros com poder de veto não aumentaria o bloqueio, pois as resoluções rejeitadas já não passariam de qualquer forma, devido ao posicionamento político dos Estados (O’NEILL, 1996).

A partir do modelo do autor, os membros não-permanentes do órgão deteriam um poder ínfimo, ou seja, pouca importância no processo de tomada de decisão do órgão. Por sua vez, a busca por um assento no órgão traria prestígio, informação e envolvimento nas decisões, mas não poder de decisão. A reforma de 1963/1965 do CSNU aumentou a proporção de membros não-permanentes necessários para aprovar uma resolução, pois se antes os membros permanentes precisavam da aprovação de 2 em 6 membros não-permanentes para aprovar uma resolução (proporção de 1x3), atualmente precisam de 4 em 10 (proporção de 2x5).

De acordo com a tabela de O’Neill, o poder total dos membros não-permanentes foi ampliado de 1,3% para 1,86%. Entretanto, a reforma não redistribuiu o poder de votação de forma substantiva, dado o poder de veto dos membros permanentes. Além disso, o poder de votação de cada um dos membros não-permanentes, individualmente, foi reduzido de 0,216% para 0,186%

Quando comparado com o poder de votação dos membros permanentes, essa proporção se torna ainda mais sofrível. Se antes da reforma, individualmente, cada membro permanente tinha 19,7% do poder de votação, atualmente cada um possui 19,6%, sendo que o total do seu poder sofreu ligeira diminuição de 98,7% para 98,1%.

A inclusão de um novo membro com poder de veto tenderia, ao contrário do que esperado, a diminuir ainda mais o poder de votação dos membros não-permanente, o que auxilia a explicar o por quê da resistência à inclusão de novos membros permanentes com poder de veto.

4.2. O desenvolvimento do tema no pós- Guerra Fria

4.2.1 A Criação do Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council: o never-ending working group e a Proposta Razali

De acordo com Vargas (2010), “A Organização está sendo reformada praticamente desde a sua criação. É um processo contínuo, que não tem começo, meio ou fim facilmente identificáveis” (VARGAS, 2010). Acrescento que este processo, como demonstrado, ocorre antes mesmo de sua criação.

Para o autor existiriam três tipos de reforma:

- 1) Constitucionais: criação de novos órgãos e redistribuição de competências. Reformas positivadas que alteram a estrutura da organização;
- 2) Procedimentais: evolução nas regras de procedimento e método de trabalho (Repertório da Prática do Conselho de Segurança);
- 3) Conceituais: transformação de ideias sobre funcionamento da ONU, o que transforma a própria organização (conceito de operações de manutenção de paz, por exemplo).

Para Vargas, o CSNU, até 1990, passou por três reformas constitucionais, que alteraram sua composição: o aumento do número de membros não-permanentes, a substituição da República da China pela República Popular da China, e da União Soviética pela Federação Russa (VARGAS, 2010).

A primeira reforma foi tratada na seção anterior. A segunda reforma do CSNU se deu, em 1971, com a substituição da China de Chiang Kai-shek (República da China) pela China comunista de Mao Tsé-Tung (República Popular da China). O assento permanente da China no CSNU, desde a fundação da ONU, assim como os assentos de outros órgãos, era da República da China mesmo após a tomada de poder pelos comunistas e a fuga de Kai-shek para Taiwan. Com o processo de descolonização e a entrada de novos membros na ONU favoráveis ao governo comunista alterou-se o equilíbrio da AGNU, com o tempo mais favorável à República Popular da China (VARGAS, 2010).

Para Vargas (2010) a substituição não deve ser considerada uma simples troca de governo, tendo em vista que durante décadas o governo comunista não foi reconhecido pela ONU enquanto legítimo detentor do assento, o que, para o autor, foi uma efetiva troca do Estado na composição do órgão, aprovada pela AGNU e não um fator político interno (VARGAS, 2010).

Por outro lado, o desmantelamento da União Soviética a partir de 1991 e a sua substituição pela Federação Rússia no CSNU em 1992 também pode ser considerado uma reforma na medida em que a transferência de representação praticamente imediata se deu para evitar que questionamentos a respeito da composição do órgão emergissem. Esta “não reforma” foi a forma encontrada pelos membros permanentes, principalmente França e Reino Unido, de evitar ameaças a seus assentos ou o surgimento de demandas por novos assentos permanentes (VARGAS, 2010).

Com o fim da Guerra Fria, os países em desenvolvimento passaram a reivindicar maior participação nas decisões do órgão, assim como Japão e Alemanha, grandes contribuintes das operações de paz e reconhecidos poderes econômicos. Em 1992, encabeçado pela Índia e 35 membros do NAM, um projeto de resolução foi apresentado à AGNU, pedindo a inclusão de novo tema na agenda do órgão, intitulado “Questão da representação equitativa e expansão da composição do Conselho de Segurança”. O projeto foi aprovado sob a resolução A/ RES/ 47/62 por consenso, e o relatório do Secretário Geral, divulgado em 1993, com a designação A/48/264 apontava que, embora a maioria dos países fosse a favor da reforma e expansão do CSNU, não havia acordo de como estes deveriam ser feitos (VARGAS, 2010; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 48/26, 1993).

Com seguidos adiamentos quanto à consideração do assunto, em 1993, na 48ª sessão da Assembleia Geral, foi estabelecido o *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council* (Grupo de Trabalho Aberto sobre a Questão da Representação Equitativa e Expansão do Conselho de Segurança e Outros Assuntos Relativos ao Conselho de Segurança) (A/RES/47/62), devendo submeter à Assembleia os progressos de seus trabalhos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 48/26, 1993; A/55/100, 2001).

O objetivo, explícito em seu próprio nome, era discutir duas questões 1) a composição do órgão e 2) seus métodos de trabalho de processos de tomada de decisão (VARGAS, 2010). A divisão das questões se deu da seguinte forma:

Quadro 2: Os grupos de questões do *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council*

Grupo 1: Aumento da quantidade de membros e questões relacionadas	Grupo 2: Métodos de trabalho e transparência
Expansão do CSNU: determinação de quais categorias serão expandidas (não-permanentes, permanentes-inclusive questão sobre prerrogativas e poderes, tamanho do alargamento).	Melhoramento da transparência e métodos de trabalho do CSNU
Tomada de decisão do CSNU, inclusive manutenção, limitação ou abolição do veto	Participação de membros não-permanentes no trabalho do CSNU
Revisão periódica do alargamento	Relação entre CSNU e AGNU e outros órgãos

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/58/47, 2004¹⁸

Ou seja, como demonstra o Quadro 2, o primeiro grupo de questões envolvia o tamanho e composição do CSNU, inclusive a respeito de membros permanentes,

¹⁸ Mais informações dos debates ao longo dos anos ver documentos: 2002- A/AC.247/2002/CRP.1.; A/56/47; 2004- A/58/47; 2007- A/61/47; 2008- A/62/47; 2009- A/63/47.

não-permanentes e uma possível criação de novas categorias intermediárias. O segundo grupo de questões trata sobre métodos e procedimentos do órgão, sua eficiência e eficácia e relação com outros órgãos da ONU.

O primeiro grupo de questões foi o mais problemático, com questionamentos sobre a legitimidade do poder de veto, a possibilidade de exclusão dos mesmos ou de criação de novos poderes de veto, o que afronta os atuais membros permanentes (VARGAS, 2010).

O grupo ficaria conhecido como “*never-ending Working Group*”, devido à dificuldade em se chegar um acordo (LUCK, 2006). De toda forma, a composição do Conselho, a quantidade de novos membros permanentes e/ou não-permanentes, a possível criação de novas categorias, a distribuição destes possíveis novos assentos geograficamente ou por contribuição financeira, a periodicidade com que a atualização destas questões deveriam ser tratadas, a nova maioria requerida em casos de expansão, a questão do veto tanto dos atuais membros permanentes quanto de possíveis novos membros permanentes, ou seja, temas relacionados à reforma formal do órgão foram tratados ao longo dos anos, debatidos e negociados entre o grupo de trabalho, em uma tentativa de criar um consenso, ou algo próximo, para elaboração de uma proposta que pudesse ser aceita em votação na AGNU, criando maior pressão no CSNU.

Além destes temas relacionados à reforma formal do órgão, o grupo de trabalho também sugeriria alterações de regras de procedimento e métodos de trabalho, visando maior transparência, accountability, e participação nos trabalhos do CSNU, tanto de outros membros da organização, em especial contribuintes das tropas das operações de paz, quanto da sociedade civil.

Em 1996, Boutros Boutros-Ghali, então Secretário-Geral da ONU, lançou o “Agenda para Democratização”, que, como o próprio nome diz, trata da democratização e democracia enquanto temas cada vez mais relevantes com o fim da Guerra Fria, tendo a ONU o papel de auxiliar os Estados membros a procurarem seus próprios caminhos em direção à democratização, de forma paralela e complementar ao desenvolvimento econômico e social (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996).

O artigo é composto de quatro componentes: 1) a emergência do consenso quanto a democracia e sua importância prática; 2) a fundação da preocupação da ONU com a democratização e o papel previsto para a mesma; 3) o momento e a

expansão da organização rumo à democratização; 4) e a questão da democratização em nível internacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996).

Este último ponto, que diretamente nos interessa, diz respeito tanto ao design da instituição e suas estruturas ainda insuficientemente democráticas, quanto à maior participação de novos atores, não só outros Estados, mas também da sociedade civil, mídia, etc. e o desafio de se alcançar uma cultura democrática internacionalmente (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996).

Para Boutros-Ghali, o objetivo da democratização pode ser um guia para a reforma do maquinário intergovernamental da ONU, tornando-a menos fragmentada, mais capaz de lidar com forças globais e aberta à sociedade civil. Em relação aos órgãos, a Assembleia Geral deve ter o papel de síntese e coordenação, e a melhora de seu funcionamento já vinha sendo debatido pelo *Open-ended High-Level Working group on the Strengthening of the United Nations System* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996).

Em relação direta ao CSNU, o então Secretário-Geral defende a necessidade da reforma de seus membros, procedimentos e métodos de trabalho. Citando o grupo de trabalho criado na AGNU, afirma que os Estados se encontram mais satisfeitos com a maior informação recebida dos trabalhos do CSNU e com a maior participação de outros membros, principalmente contribuintes das operações de paz, nos debates do órgão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996).

De acordo com Boutros Ghali, o grupo de trabalho e a AGNU vinham demonstrando que o tamanho e composição do CSNU não são mais considerados representativos da ONU ou das realidades geopolíticas de poder. Entretanto, a capacidade balanceada de contribuir com representação geopolítica é um difícil obstáculo à reforma efetiva (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996).

A Assembleia Geral, na 51ª Sessão, em 1996, adotou uma resolução reportada ao CSNU salientando a importância do trabalho conjunto dos dois órgãos e solicitando ao CSNU que incluísse em seus relatórios encaminhados à AGNU informações sobre: a) as negociações ocorridas entre os membros do órgão antes da efetiva votação (*consultations of the whole*); 2) as decisões, recomendações e progresso dos trabalhos dos órgãos subsidiários, em especial os comitês de sanções; 3) a extensão em que resoluções da AGNU foram levadas em consideração pelo CSNU em sua tomada de decisão. 4) A AGNU requisitava

também que o CSNU fornecesse em seu relatório informações detalhadas a respeito do aprimoramento de seus métodos de trabalho e que 5) acrescentasse informações sobre pedidos recebidos a respeito do Artigo 50 da Carta e as ações realizadas. Por fim, 6) a resolução solicitava que o envio do relatório do CSNU à AGNU se desse antes do início dos debates da AGNU e que 7) o CSNU atualizasse a AGNU regularmente seus passos e ações que melhorassem a transmissão de informações para o órgão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/RES/51/193, 1997).

Além do grupo de trabalho sobre a reforma do CSNU, foram criados outros grupos de trabalho na AGNU para lidar com a reforma da organização como um todo, são eles: *Ad Hoc Open-ended Working Group on na Agenda for Development; Open-ended High-Level Working Group on the Strengthening on the United Nations System; Open-ended Working Group on the Financial Situation of the United Nations*. Na AGNU de 1997, o Departamento de Informação Pública da ONU informou que os dois primeiros concluíram seus trabalhos na 51ª Sessão da Assembleia Geral e que o grupo de trabalho sobre situação financeira e o da reforma do CSNU continuariam seus trabalhos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1997b)

Em 1997, Ismail Razali, presidente da AGNU e do grupo de trabalho propôs uma reforma que previa a seguinte alteração na composição do órgão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS , A/51/47, 1997, Anexo I):

Tabela 5: A Proposta Razali

	Membros permanentes com poder de veto	Membros permanentes sem poder de veto	Membros não-permanentes
Composição após 1963	5	0	10
Proposta Razali	5	5 (dois países desenvolvidos e três em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina	14 (os quatro novos seriam provenientes da África, Ásia, América Latina e Europa do Leste).

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/51/47, Anexo I, 1997

A proposta Razali, como foi conhecida tinha como elementos principais:

“1) adição de cinco novos membros permanentes e quatro novos membros não- permanentes, para um total de vinte e quatro; 2) uma data em que os membros da Assembleia Geral teria que selecionar os cinco membros permanentes de acordo com distribuição específica geográfica e econômica; 3) a provisão de que os novos membros permanentes não teriam poder de veto e aos atuais seria solicitado que restringissem o uso deste instrumento essencialmente negativo; 4) uma regra de que novos e originais membros permanentes estariam sujeitos aos mesmo cálculos em termos de pagamento de um prêmio adicional para as tributação das operações de paz; 5) a eliminação das cláusulas inimigas da Carta (que diz respeito aos inimigos da Carta); a convocação de uma conferência de revisão depois de dez anos para possibilitar a implementação destas reformas; e 7) dezoito alterações nos métodos de trabalho do Conselho para aumentar a transparência, *accountability* e inclusão” (LUCK, 2006, p.116. Tradução livre).

Apesar de individual e informalmente Razali ter recebido a aprovação de 2/3 dos membros da Assembleia, ao apresentá-la ao *working group* poucos delegados assumiram os custos de aprová-la publicamente (LUCK, 2006). Como resultado positivo, a proposta de Razali serviria posteriormente de inspiração para o que seria conhecido como “estrutura intermediária”. Como resultado negativo, a proposta impulsionou a resolução A/RES/53/30, de 1998, vitória do MNA e da Itália, em que a AGNU determinou que as resoluções e decisões sobre a questão seriam tomadas a partir de uma maioria de 2/3 das votações do órgão, tornando a expansão do Conselho ainda mais complicada (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 48/26, 1993; CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

4.2.2. O High Level Panel on Threats, Challenge, and Change

Em 2004, o *High- Level Panel on Threats, Challenges and Change*, grupo de especialistas designados pelo Secretariado para debater as novas ameaças, desafios e necessidade de mudança, entregou seu relatório ao Secretário- Geral da ONU, Kofi Annan, com as conclusões e recomendações referentes a todos os aspectos envolvidos na segurança internacional, entendida agora de forma mais ampla e compartilhada (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

O principal objetivo era a produção de um relatório, assinado pelos dezesseis especialistas, dentre eles o brasileiro João Clemente Baena Soares, analisando as

ameaças à paz e segurança internacional, o desempenho das políticas da organização para enfrentá-las e devendo recomendar formas de fortalecer a instituição na promoção de segurança coletiva do século XXI (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004; VARGAS, 2010).

Para os especialistas, as ameaças não se restringem a fronteiras territoriais. Responsabilidade, estratégias e instituições coletivas se fazem essenciais e nenhum Estado, mesmo o mais poderoso, pode tornar-se invulnerável a estas ameaças. Além disto, não se pode assumir que todos os Estados serão capazes e terão o interesse de proteger sua própria população e não agredir os vizinhos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

O extenso relatório discorre sobre um conjunto de medidas que, no entender do *High- Level Panel* deveriam ser tomadas ou fortalecidas para garantir a manutenção da paz e segurança internacionais, entendidas de modo amplo, incluindo variados temas e aspectos interconectados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Qualquer evento ou processo que leve à morte em larga escala, diminua as chances de vida ou mine a unidade estatal do sistema de Estados deve ser considerado uma ameaça à segurança internacional. Para os especialistas, estas ameaças podem ser:

1. Econômicas e sociais: incluindo pobreza, doenças infecciosas e degradação ambiental;
2. Conflitos interestatais;
3. Conflitos internos;
4. Armas nucleares, químicas, biológicas e radiológicas;
5. Terrorismo;
6. Crime organizado internacional.

O principal objetivo da organização é evitar que ameaças distantes se tornem iminentes e que as iminentes não se tornem destrutivas. Como base para a prevenção, os especialistas apontam a necessidade em investir no desenvolvimento. Para os casos em que a prevenção não seja suficiente, o relatório aponta as circunstâncias em que a segurança coletiva requer a utilização de força militar, que deve se basear em cinco diretrizes: seriedade da ameaça, finalidade adequada, último recurso, meios proporcionais e equilíbrio das consequências.

Para o então Secretário Geral, Kofi Annan, algumas conclusões do relatório são particularmente importantes, como 1) a relação entre desenvolvimento e segurança (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004), há tempos propagada por países em desenvolvimento; 2) a necessidade de dar mais atenção à segurança biológica, como o HIV/AIDS; 3) o fortalecimento das medidas de sanção e mediação, como formas de responder às ameaças; 4) a busca pela legitimidade do uso da força; 5) o combate ao terrorismo, tendo por início a própria definição do termo; 6) o fortalecimento do regime de não-proliferação de armas nucleares; 7) a adaptação das Nações Unidas ao novo milênio; 8) a necessidade de aprimoramento das operações de construção de paz no pós-conflito; 9) mudanças na Comissão de Direitos Humanos; 10) o fortalecimento do Secretariado; 11) e, particularmente em relação ao nosso objetivo, a mudança nos órgãos da organização, em especial do CSNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

A noção de segurança coletiva deveria ser expandida, ou ser mais abrangente, e a interrelação das ameaças exige uma maior cooperação entre os Estados. De acordo com os especialistas, “para ser crível e sustentável, um sistema de segurança coletiva deve ser efetivo, eficiente e equitativo”. Neste sentido, apesar dos Estados continuarem sendo os atores centrais, outros atores da sociedade civil internacional também tem papel fundamental. O conceito de Estado não deve rivalizar, entretanto, com o conceito de responsabilidade internacional de proteger (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Além disto, o conceito de segurança coletiva não deve ser discriminatório, mas deve proteger qualquer um dos membros, independentemente de localização, recursos e relação com grandes potências. A experiência em Ruanda deveria, ao menos, servir enquanto aprendizado. A ameaça a um deve ser encarada verdadeiramente enquanto ameaça a todos e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ganharam ainda mais relevância enquanto estratégia para aliviar a pobreza e a desigualdade mundial (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

De acordo com o relatório, o Conselho de Segurança pode ser considerado um órgão central, ao ser o principal responsável pela manutenção da paz e segurança internacional, devendo equacionar as diversas ameaças às mesmas em seus debates e negociações. A centralidade do órgão se deve tanto pelas próprias regras da organização, como por haver adquirido, ao longo das décadas, um caráter de detentor da legitimidade no que diz respeito ao uso da força. Para os

especialistas, esta necessidade dos Estados buscarem a autorização do Conselho para utilizar a força é uma nova norma que ainda está emergindo e não se tornou institucionalizada (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Desde o fim da Guerra Fria, as operações de paz, em suas variadas formas, se tornaram a face operacional do CSNU, e o aumento das atividades do órgão foi acompanhado de uma diminuição das guerras interestatais e civis. A provisão de liderança, oportunidades de negociação, coordenação estratégica e recursos para implementação ajudam a explicar a importância da organização neste processo. Entretanto, muitos também foram os fracassos, a falta de recursos e as consequências desastrosas, como nos ensinaram os exemplos de Ruanda e Darfur (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Para enfrentar o desafio da prevenção, deve-se aprimorar os quadros regulatórios internacionais e as normas na área de mecanismos legais, de recursos naturais (principalmente tendo em vista Estados que estão emergindo ou em risco de conflitos), aproveitando da experiência das organizações regionais. Outras áreas importantes também devem ser aprimoradas, como a dos regimes de controle de armas e desarmamento e de saúde pública (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Apesar de inicialmente a ONU ter sido criada para evitar conflitos entre os Estados, no século XXI uns de seus principais desafios vêm sendo as crises intraestatais, e a relutância dos Estados membros de verem seus assuntos domésticos internacionalizados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Já o terrorismo, segundo os especialistas, ataca diretamente os princípios da Carta, como os direitos humanos, a tolerância e a resolução pacífica de conflitos, e floresce em ambientes de humilhação, pobreza, opressão política, extremismo, abuso dos direitos humanos, conflito regional, ocupação estrangeira, dentre outros fatores. No entanto, há questionamentos sobre o modo como a ameaça vem sendo enfrentada, inclusive atacando diretamente os mesmos princípios com a justificativa de protegê-los (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Uma estratégia abrangente deve ser elaborada e buscar dissuadir e reverter as causas de sua ocorrência, através de combate à pobreza e desemprego, reforma democrática e jurídica, promoção de direitos políticos e sociais, combate ao crime organizado, impedindo o colapso dos Estados etc. Conter a intolerância e o extremismo a partir da educação e debate público, desenvolver instrumentos globais

de cooperação, compartilhamento de inteligência, prevenir recrutamento e operações terroristas capacitando os Estados e controlar materiais perigosos e defender a saúde pública também são medidas importantes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Os regimes e convenções de combate ao terrorismo devem ser reforçados e os Estados não signatários devem considerar assiná-los e ratificá-los. No entanto, nada disso será possível, ou terá resultado, se os Estados não chegarem a um consenso quanto à definição sobre o conceito de terrorismo não apenas no CSNU, mas na AGNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

A Carta da ONU estabelece as regras do sistema de segurança coletiva, proibindo o uso da força, a não ser em casos de autodefesa ou sob os auspícios do Conselho de Segurança. Regras bastante violadas desde a criação da organização. Algumas questões práticas vêm sendo discutidas: quando um Estado enfrenta uma ameaça não iminente e clama pelo direito de atacar preventivamente; quando um Estado se apresenta enquanto ameaça externa, e há desacordo no CSNU quanto a qual medida tomar; e quando a ameaça é primordialmente interna (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Se por um lado a Carta protege os direitos humanos, também proíbe a intervenção em assuntos domésticos dos Estados. Optar pelo direito de intervir em casos de catástrofes ou pela soberania estatal? Na Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, os Estados chegaram a um acordo sobre a ilegalidade do genocídio, em épocas de paz ou guerra, declarando o genocídio, a limpeza étnica e as violações em larga escala da lei humanitária internacional ameaças à segurança internacional, passíveis de punição pelo CSNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Os desastres de Bósnia-Herzegovina, Ruanda, Darfur, Kosovo ajudaram no reconhecimento que não há um “direito de intervir”, mas a “responsabilidade de proteger” (*responsibility to protect*, ou como também é conhecido, R2P) de todos os Estados, e que quando um Estado individualmente não apresenta condições ou disposição para proteger seus cidadãos, a responsabilidade recai sobre a comunidade internacional, que deve usar a força como último recurso (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

As ações do CSNU neste sentido não vêm sendo consistentes nem efetivas. Mas, apesar dos fracassos, a norma da “responsabilidade de proteger” vem

ganhando corpo. Estas ações militares devem se basear em cinco critérios, como afirmado acima: a seriedade da ameaça, finalidade adequada, último recurso, meios proporcionais e equilíbrio das consequências; que devem ser incluídas em resoluções declaratórias do CSNU e AGNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Enquanto a maioria das ações que são autorizadas pelos Estados partes do conflito, ou elaboradas para implementar um acordo de paz ou monitorar o cessar-fogo são lideradas pela organização, a maioria das ações que envolve a autorização de força para compelir a paz são coordenadas por forças multinacionais. Para os especialistas, o grande desafio é prover estas operações com um mandato claro, aplicável e adaptável, e com os recursos necessários, inclusive em termos de pessoal (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Em relação direta à organização e a reforma desta, os autores afirmam que é necessário combinar poder e princípio, não devendo ignorar as realidades de poder mas, ao mesmo tempo, levando em consideração os princípios internacionais. Além disso, qualquer proposta de mudança deve ter como propósito enfrentar os desafios impostos por uma ameaça virulenta (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Para os especialistas, a ONU apresenta algumas fraquezas institucionais. Em relação à AGNU, levantam a perda de vitalidade e foco do órgão, devendo estabelecer uma agenda mais assertiva. Já em relação ao CSNU, haveria uma grande necessidade de ampliar a credibilidade, legitimidade, representação e disposição de agir em face de ameaças do CSNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

A falta de equidade em suas decisões e ações também é questionável, principalmente quando lida com genocídio e correlatos, assim como a habilidade dos membros permanentes de esvaziarem o órgão, mantendo questões críticas fora de seus debates, diminuindo a confiança dos membros da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

O Conselho necessita ser mais proativo no futuro, devendo os principais contribuintes financeiros, militares e diplomáticos participarem mais da tomada de decisão do órgão, assim como aqueles que participam do CSNU deveriam contribuir mais. Em relação a representatividade, países principalmente do mundo em desenvolvimento e representativos dos membros da organização como um todo

deveriam participar mais do processo de tomada de decisão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Para os especialistas, o CSNU deveria também fortalecer os laços com as organizações regionais e subregionais, além de desenvolver novos arranjos institucionais para lidar com as ameaças econômicas e sociais. A efetividade do CSNU não deve, no entanto, ser prejudicada e, além disso, deve-se aumentar a natureza democrática e responsável do órgão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Para o Painel, o alargamento do CSNU se tornou uma necessidade. Não vendo formas de abolir o poder de veto já existente, os especialistas não recomendam a criação de novos poderes de veto e pedem para que o uso do poder de veto do P-5 seja restrito e limitado a interesses vitais dos Estados que os possuem evitando-se vetar decisões referentes a genocídios e abusos de larga escala aos direitos humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Dado o desacordo a respeito dos modelos de expansão do CSNU e dos critérios para eleição de novos membros do órgão, os especialistas apresentaram dois modelos diferenciados. Em ambos prevê-se uma distribuição geográfica dos assentos em quatro áreas regionais: “África”, “Américas”, “Ásia e Pacífico” e “Europa”. Mesmo em relação a esta divisão não houve consenso, tendo em vista que Latino-Americanos expressaram sua preferência pela até então utilizada divisão regional. No entanto, para a maioria, esta divisão auxiliaria especificamente em relação ao CSNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

No Modelo A, os especialistas propõe a criação de seis novos assentos permanentes, sem poder de veto, e dois novos assentos não-permanentes, de acordo com a tabela seguinte.

Tabela 6: Modelo A da Proposta de Reforma do CSNU apresentado no *High Level Panel on Threats, Challenge, and Change*

Área Regional	Número de Estados	Assentos Permanentes (já existentes)	Novos Assentos Permanentes	Proposta para distribuição de Assentos não-permanentes	Total
África	53	0	2	4	6
Ásia e Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
Américas	35	1	1	4	6
Total	191 ¹⁹	5	6	13	24

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004.

Já no Modelo B, os especialistas não propõem a criação de membros permanentes, mas de uma nova categoria, de oito membros semipermanentes, com duração de quatro anos, renováveis, além da criação de um novo assento não-permanente. A composição do Conselho, com a nova distribuição se daria conforme demonstrado na tabela 7.

Tabela 7: Modelo B da Proposta de Reforma do CSNU apresentado no *High Level Panel on Threats, Challenge, and Change*

Área Regional	Número de Estados	Assentos Permanentes (já existentes)	Assentos com duração de quatro anos, renováveis	Proposta para distribuição de Assentos não-permanentes	Total
África	53	0	2	4	6
Ásia e Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
Américas	35	1	2	3	6
Total	191 ²⁰	5	8	11	24

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004.

¹⁹ Dados de 2004.

²⁰ Dados de 2004.

Em relação à distribuição destes novos assentos, o Painel aponta que a AGNU deveria levar em consideração o grau de contribuição financeira formal ou voluntária dos países à organização e às operações de paz, em termos regionais. Esta reforma, entretanto, não deveria ser considerada permanente ou imutável, devendo, em 2020, os Estados reverem novamente a composição do órgão, levando em conta a efetividade do mesmo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Outra proposta dos especialistas, em relação ao veto, seria de introduzir um sistema de “veto indicativo”, em que membros do CSNU convocariam para uma indicação pública da posição dos atores em determinada ação. Uma segunda votação formal de alguma resolução se daria conforme as regras formais. Este procedimento aumentaria a *accountability* da função do veto (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Para ajudar a identificar e auxiliar os Estados sob risco de colapso²¹, assistir no planejamento da construção da paz nas transições entre conflito e pós-conflito, o Painel recomendou a criação de uma Comissão de Construção da Paz (*Peacebuilding Commission*), criada em 2005. Além disto, as organizações regionais e a ONU deveriam trabalhar em conjunto, trocando informações, treinando pessoal civil e militar e trocando esse pessoal nas operações. Entretanto, o CSNU deveria autorizar as ações regionais em assuntos de paz e segurança internacionais. Mesmo ações advindas de alianças, como a OTAN, são bem vindas, de acordo com os especialistas, desde que autorizadas por e que prestem contas ao CSNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Para Malone (2005), a criação desta Comissão de Construção da Paz seria um reconhecimento do fraco serviço oferecido pelo CSNU. Além disto, para o autor, ao se enveredar no controverso tema da reforma do CSNU, o Painel acabou por relegar suas outras importantes recomendações ao segundo plano.

O Painel também faz recomendações de reformas ao Conselho Econômico e Social, Comissão dos Direitos Humanos, Secretariado, assim como algumas outras alterações na Carta, como apagar referências a “Estados inimigos” (art. 53 e 107), o

²¹ Por colapso, entende-se a quebra institucional de um Estado, fenômeno que se tornou mais comum após o fim da Guerra Fria e do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001. Conhecidos como Estados Falidos, estes Estados, por fragilidades e conflitos internos, passam a necessitar de ajuda internacional, especialmente de organizações internacionais, objetivando sua reconstrução institucional. A ONU, nestes casos, assume um papel de destaque, ao coordenar as operações de paz com caráter de construção da paz (*peacebuilding*) e de construção da nação (*nation-building*). Para mais informações, vide Hurrell (1999), Helman e Ratner (1992), Retoberg (2003), Dobbins (2003).

Capítulo 13, sobre o Conselho de Tutela, as referências à Comissão Militar (*Military Staff Committee*) (art. 47 e alterações nos art 26, 45 e 46), além de propor que os Estados reafirmassem sua dedicação aos propósitos e princípios da Carta e em sua aplicação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2004).

Para Verhoeven (2005), as propostas de reformas no procedimento de tomada de decisão do Conselho de Segurança implicam a criação de novos problemas, ao manter o poder de veto dos antigos membros permanentes. Os supostos novos membros permanentes da primeira proposta, apesar de serem grandes contribuintes financeiros da organização e das operações de paz, não teriam o poder de veto, permanecendo sujeitos aos interesses do atual P5. Além disto, na segunda proposta, que não prevê a criação de membros permanentes, o autor argumenta que a influência da região africana não seria aumentada, em oposição à influência americana e europeia. A principal contribuição do relatório diz respeito à proposta de criação da Comissão de Construção de Paz. Segundo o autor, proposta inovadora e necessária (VERHOEVEN, 2005).

Por fim, para Manusama (2005), o Painel, em relação ao CSNU, se focou na reforma na composição do órgão, e não no sistema que este opera, negligenciando este sistema e a impossibilidade de se alcançar a reforma em si. Para o autor, apesar de tratar de vários e importantes temas a respeito da segurança internacional, o relatório reflete a falta de vontade política e consenso global em torno das mudanças legais, políticas e institucionais necessárias (MANUSAMA, 2005).

4.2.3. Os Progressos do Grupo de Trabalho e a Formação de Grupos: 2003 a 2006

A dificuldade do grupo em chegar a qualquer acordo fez com que o mesmo passasse a ser conhecido como *Never- Ending Open- Ended Working Group* (FASULO, 2009). Em 2004, no relatório do *working group*, os Estados participantes reconhecem explicitamente que enquanto conseguiram progressos nos trabalhos do das questões do grupo 2, já no grupo 1 este progresso se dava de forma muito lenta, como se pode ver no seguinte trecho:

“No Grupo de trabalho:
13. Alcançou-se progresso na última década derivada das sugestões do grupo de trabalho em relação ao grupo 2 , “Métodos de

Trabalho do Conselho de Segurança e transparência de seu trabalho”. Houve progresso, em particular, em respeito à transparência dos métodos de trabalho do Conselho. Movimentos em relação às questões centrais do grupo 1, no entanto, está progredindo lentamente. As questões mais difíceis envolvem as categorias de membros a serem alargadas, o veto e os números de um Conselho de Segurança expandido;

15; Apesar de algum sucesso limitado na área dos métodos de trabalho, um progresso significativo não foi feito quanto à reforma do Conselho de Segurança. O impasse que impede a evolução da reforma se deve à natureza complexa da questão. Entretanto, os métodos de trabalho adotados pelo Grupo de Trabalho podem ser aprimorados para facilitar o progresso. Mudanças em seus procedimentos pode contribuir para aumentar o passo do trabalho do Grupo” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/58/47, 2004. Tradução livre).

O Presidente propôs algumas medidas: 1) a continuação dos trabalhos de forma a apresentar à AGNU alguma proposta compreensiva; 2) um foco maior nas questões do grupo 1 nas discussões, relativas à reforma formal do CSNU; 3) a consideração interna do grupo de trabalho sobre seus próprios procedimentos, tomada de decisão e resultados; 4) a busca por maior apoio possível dos membros da organização; 5) a definição de uma data-limite para seus trabalhos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/58/47, 2004; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/58/100, 2004).

Alguns grupos começaram a se formar, elaborando conjuntamente propostas de reforma. O G-4, grupo formado por Brasil, Índia, Japão e Alemanha, interessados em obter assentos permanentes no órgão, propôs um alargamento dos membros permanentes, sem direito a veto, conforme proposta abaixo:

Tabela 8: Proposta do Grupo dos 4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão):
alargamento para 25 membros do CSNU

	Novos Membros Permanentes sem poder de veto	Novos Membros Não- permanentes
África	2	1
Ásia	2	1
Leste Europeu	0	1
América Latina e Caribe	1	1
Europa Ocidental e outros Estados	1	0
Total	6	4

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/59/L.64, 2005.

Em resposta ao *High Level Panel* e ao G-4, o *Coffee Club* (Clube do Café), composto por Argentina, Colômbia, México, Quênia, Argélia, Itália, Espanha, Paquistão e Coréia do Sul, adotaram um documento intitulado *Uniting for Consensus* (que se tornou o nome do grupo), a favor de uma negociação ampla. Posteriormente apoiados por Qatar, Turquia, Gana, Costa Rica, Canadá, Marrocos, San Marino, Emirados Árabes, Bangladesh e a representação da Liga Árabe, o grupo elaborou uma proposta que se conformava com o modelo B proposto pelo *High Level Panel*, sem expansão dos membros permanentes, mas somente dos membros não-permanentes de 10 para 20, com a seguinte distribuição:

Tabela 9: Proposta do Grupo *Uniting for Consensus*: alargamento para 25 membros do CSNU

	Distribuição dos Membros Não-permanentes
África	6
Ásia	5
Leste Europeu	2
América Latina e Caribe	4
Europa Ocidental e outros Estados	3
Total	20

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/59/L.68, 2005.

Convencidos de que conseguiriam aprovação da maioria da AGNU, o G-4 elaborou um rascunho de resolução (A/59/L.64, 2005) inicialmente ampliando de 5 para 11 membros permanentes, com direito a veto. Devido à resistência, o grupo aceitou adiar a questão do poder de veto por ao menos 15 anos. Para criar resistência, o *Uniting for Consensus* elaboraram um rascunho de resolução com sua proposta (A/59/L.68), para rivalizar com a proposta do G-4 (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

Não satisfeito com nenhuma das propostas, o grupo africano elaborou a sua própria, que se aproxima da proposta do G-4, mas não abre mão do poder de veto aos novos membros permanentes. Sua posição emergiu a partir de dois encontros,

no *Ezulwini Consensus*, em março de 2005, e *Sirte Declaration*, em junho do mesmo ano (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

O rascunho da proposta africana foi também apresentado à AGNU, e se baseava em dois assentos permanentes para o continente, inclusive com poder de veto, enquanto este não fosse abolido como um todo (A/59/L.67). A distribuição destes supostos assentos permanentes ainda não é assunto de debate acirrado entre o grupo, tendo em vista que um acordo entre os membros da AGNU quanto aos moldes da reforma do CSNU ainda está longe de ser alcançado (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013). Segue a proposta africana:

Tabela 10: Proposta Africana: alargamento para 26 membros do CSNU

	Novos Membros Permanentes com poder de veto	Novos Membros Não- permanentes
África	2	2
Ásia	2	1
Leste Europeu	0	1
América Latina e Caribe	1	1
Europa Ocidental e outros Estados	1	0
Total	6	5

Fonte: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/60/L.41, 2006.

Dado o embate, a questão passou a ser o G-4 convencer o grupo africano a abrir mão, ao menos temporariamente, do poder de veto. Essa possibilidade não foi bem recebida pelos grupos regionais rivais ao G-4 e os membros permanentes. Para China e Rússia, a expansão do CSNU ainda não havia sido suficientemente debatida e a decisão deveria ser tomada por consenso. Os EUA se posicionaram favoráveis a um assento permanente japonês, mas enquanto Bill Clinton era a favor de um assento para a Alemanha, George W. Bush se opôs. Além disto, os americanos defendiam um CSNU de no máximo 20 membros (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

As críticas recebidas pelos EUA quanto ao uso da força sem autorização do CSNU no caso da invasão do Iraque também diminuiu a simpatia norte-americana

pela reforma do órgão, pois um aumento no número de assentos permanentes significaria um aumento na quantidade de países que poderiam, no CSNU, se posicionar contra futuras ações militares norte-americanas de interesse do Estado (LUCK, 2006). EUA e China chegaram inclusive a coordenar seu posicionamento para evitar que, em caso de votação, a proposta fosse aprovada pela AGNU. Enquanto isso, o G-4 negociava com os Estados africanos, individualmente, enfraquecendo a demanda do grupo pelo poder de veto (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

A insistência do grupo africano no poder de veto e a resistência dos EUA à Alemanha e da China ao Japão garantiram a obstrução de qualquer resultado concreto (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013). O poder de veto dos membros permanentes, individualmente, já seria suficiente para não aprovar a reforma do CSNU, no caso de não-ratificação.

Na Cúpula Mundial de 2005, os parágrafos sobre a possível reforma tão esperada foram curtos e evasivos.

4.2.4. A Evolução do tema entre 2006 e 2008

O fracasso das negociações sobre a reforma do CSNU levou um grupo de cinco pequenos Estados (Suíça, Singapura, Jordânia, Costa Rica e Liechtenstein) a propor alterações substantivas nos métodos de trabalho do CSNU em um rascunho de resolução (A/60/L.49), solicitando que a AGNU fosse consultada em todas as resoluções CSNU e que os membros permanentes se explicassem perante a AGNU em casos de veto. A reação dos membros permanente foi imediata e, em posterior discussão na AGNU, o P5 afirmou que qualquer iniciativa de reforma do CSNU deveria surgir no próprio órgão. Índia e Brasil, por sua vez, se preocupavam com a mudança de foco da reforma formal para a reforma dos métodos de trabalho do CSNU (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

No CSNU, foi reativado o *Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions* e elaborada uma lista de medidas para aumentar a eficiência e transparência do Conselho (S/2006/507). Em janeiro de 2007, a presidente da AGNU e do grupo de trabalho sobre a reforma do CSNU, Sheikha Haya Rashed Al-Khalifa, estabeleceu cinco assuntos principais para facilitar as consultas entre os Estados: a quantidade de membros, ou seja, o tamanho, de um

possível alargamento do CSNU, as categorias de membros, a representação regional, a questão do veto, os métodos de trabalho e a relação entre o CSNU e a AGNU, e elegeu cinco facilitadores para ajudá-la em cada uma das questões.

Os cinco facilitadores, representantes da Chile, Chipre, Croácia, Holanda e Tunísia, trabalharam em conjunto e em separado com o grupo de trabalho, com o objetivo de realizar consultas abertas, inclusivas e transparentes e redigir um relatório mapeando a questão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/47, 2007; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/100, 2007).

De forma geral, os facilitadores concluem que a reforma do CSNU, e a expansão de seus membros, é central no processo de reforma da organização, pois o *status quo* não é aceitável para a maioria dos membros da mesma. As dificuldades inerentes a este processo fazem com que a flexibilidade se torne palavra de destaque. A AGNU deveria se focar na elaboração de uma proposta que atenda a maioria de seus membros, amparada por maior possibilidade de participação mesmo de não-membros do órgão (*Notions on the Way Forward*, ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/47, 2007; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/100, 2007).

Dado o impasse, os facilitadores propuseram um arranjo intermediário, com data para revisão pré-estabelecida e o aprimoramento constante dos métodos de trabalho do órgão, explorando a criação de novos assentos não-permanentes e de novas categorias de semipermanentes, enquanto a questão dos novos assentos permanentes e do poder de veto não fossem solucionadas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/47, 2007)²².

²² “1. Security Council enlargement is an integral part of the United Nations reform process. Member States consider that the United Nations reform would be incomplete without meaningful Security Council reform. Maintaining the status quo is not acceptable to an overwhelming majority of Member States that feel that the current situation should be improved.

2. Flexibility is key in order to move forward on Security Council reform; but flexibility must be effectively shown and shared by all concerned. A significant number of Member States tend to agree that an ideal solution may not be possible at this stage and believe that it may be more reasonable to consider the best possible substantial solution for now.

3. The positions of the major interest groups, well known to the membership for some time, are not likely to be fully realized at this stage. It was encouraging that, in order to move forward with the process, and despite the reiteration of initial positions, flexibility was displayed in the form of willingness to explore a viable compromise solution.

4. The General Assembly should choose a Security Council reform formula that can garner the widest possible political acceptance by the membership, and in any case well above the required majority in the General Assembly, including the acquiescence by the current permanent members of the Council, bearing in mind the ratification process of any amendment to the Charter of the United Nations as stipulated in its Article 108.

5. Any achievable solution must address the concerns of the wide majority of States Members of the United Nations aimed at enhancing their access, both in terms of increasing their chances to serve as members of the Security Council and by being more intensively involved with its work while not members. The second element was a particular source of concern for small States and for those which have an item inscribed on the Council's agenda.

6. Enlargement and working methods need to be dealt with in a comprehensive manner. They are closely linked and reform will be incomplete without either one. However, in any scenario, continued efforts should be made to improve the working methods.

7. Expansion needs to be based both on the contribution of Member States to the maintenance of international peace and security and to the other purposes of the United Nations as well as equitable geographical distribution, as stipulated in the Charter. Maintaining the current regional groups, any enlargement should address the underrepresentation of developing countries as well as small States. The wide diversity in the membership of the Organization might be taken into account.

8. Under the present state of affairs, Member States, while retaining their initial positions, may wish to explore new and emerging ideas concerning a transitional approach to Security Council reform. A transitional approach assumes an intermediary arrangement and should have as an integral component a mandatory review to take place at a predetermined date. Within the transitional approach there are different options and variations that Member States may wish to further explore. The negotiable elements include the content and duration of the intermediary arrangement and the nature of the review. Issues on which Member States will not agree in the negotiations would have to be deferred to the review. Consequently, at this stage, none of the stakeholders have to give up their original positions.

9. As regards categories, the transitional approach, without prejudice to the prospect of creating new permanent seats, could explore the creation of new non-permanent seats as well as an intermediate category. Member States may wish to consider, inter alia, the following variations on an intermediate category:

- Extended seats that could be allocated for the full duration of the intermediary arrangement, including the possibility of recall.
- Extended seats, which would be for a longer period than the regular two-year term, but with the possibility of re-election. The length of the terms as well as the re-election modalities should be decided in negotiations.
- Extended seats, which would be for a longer period than the regular two-year term, but without the possibility of re-election. The length of the term should be decided in the negotiations.
- Non-permanent two-year seats with the possibility of immediate re-election.

10. Regarding the veto, some Member States favour and some oppose its elimination; some demand and some oppose its extension. Therefore, as a definitive solution might not be feasible at this stage, Member States may wish to address this question within the framework of the review. In the meantime, Member States may wish to consider forms of limitation in the use of the veto. These might include, among others:

- Ways of enhancing accountability for the use of the veto.
- Limitations of the scope of application of the veto.
- Individual or collective pledges to refrain from its use in certain instances.

11. Regarding regional representation, in the sense of Member States representing regional views, the notion of accountability, both in the election process and while serving in the Council, might be explored. To take this aspect into account, the following ideas could be considered:

- Future candidatures to the Security Council could be proposed directly by Member States or through regional consensus, it being understood that the final decision is to be taken by the General Assembly through the election process as set out in the Charter.
- Elected members of the Council should be deemed, if they so wish, to also represent, through internal arrangements, the views of the groups to which they belong while continuing to act in accordance with the purposes and principles of the United Nations.

12. As regards the question of the expansion of the size of the Security Council, Member States may decide to consider the following options:

- A limited expansion, believed to be supported by those Member States particularly concerned about the efficiency of the Council.
- A large expansion, believed to be supported by those Member States particularly concerned about the Council's representativity.
- A medium-size expansion that could reconcile the concerns of those who argue for an efficient Council with the views of those who underscore its representativity.

As reações foram variadas. Enquanto alguns membros expressaram estar de acordo, Brasil, Índia e Alemanha não consideraram o aumento somente de assentos não-permanentes produtivo sem a criação de membros permanentes. Alemanha expressou seu desejo por uma votação formal da AGNU, para visualização da maioria, tendo em vista que a espera por um consenso tenderia a adiar indefinidamente a reforma. O G4, apoiados pelos EUA e outros membros, clamaram pela escolha de novos facilitadores. Os EUA vocalizaram novamente seu apoio ao Japão e, quem sabe, a Estados que pudessem se responsabilizar pela paz e segurança internacionais, mas não citaram a Alemanha. O *Uniting for Consensus* não apoiou a escolha de novos facilitadores, pois levantaria desconfiança quanto aos cinco primeiros. Já o grupo africano manteve sua posição original (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

A Presidente da AGNU acabou cedendo ao G4 e elegeu mais dois facilitadores, que ofereceram exemplos de novos arranjos intermediários e a proposta de uma reforma compreensiva na composição e métodos de trabalho do órgão. Em relação ao poder de veto, os especialistas concluíram que apesar dos questionamentos gerais dos membros da organização quanto ao mesmo, os membros permanentes o consideram central para a segurança coletiva, sendo elemento diferente dos discutidos no processo de reforma. A abolição ou

• A limited expansion in a first stage and a further expansion in the framework of the review.

13. Any reform scenario should enhance access for non-Security Council members by improving the working methods of the Council. Since any enlargement will only modestly improve the chances of individual Member States to become a member of the Council, better access for non-Council members is deemed an essential and integral part of a reform package. At the same time, improvement of the working methods can be seen as a continuous, dynamic process. At this stage, Member States may wish to consider the following options:

- Establishment of a mechanism ensuring that Member States whose interests are specially affected will be heard up on request in private meetings of the Council (more vigorous implementation of Articles 31 and 32 of the Charter) and expansion of consultation and cooperation with regional organizations and countries in the region, not only in thematic, public meetings, but also in private meetings.

- Creation of additional opportunities for non-Council members whose interests are specially affected to be heard in the work of the subsidiary bodies; in case of resolutions that call into being far-reaching obligations of Member States, an extended consultation process could be established.

- Implementation of consistent consultations with potential troop-contributing countries in the early phase of a new operation, and regular substantive meetings during ongoing operations; troop-contributing countries and, as appropriate, host countries to be invited to private meetings of the Security Council at which the mandate of a peacekeeping operation is discussed.

- Increase in the transparency of the Council's work by: encouraging formal adoption of rules of procedure, stimulating thematic reports by the Council for discussion in the General Assembly and ensuring regular consultations between the Presidents of the principal organs on the implementation of the respective mandates, in accordance with the Charter." (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/47, 2007).

modificação do poder de veto não seria ratificável (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/47, 2007; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/100, 2007).

Além disto, o envolvimento da AGNU em questões do CSNU, inclusive com propostas de que os membros permanentes justificassem o veto em determinada questão perante a Assembleia, não é aceita pelos membros permanentes, tendo em vista que a maioria do P5 somente considera discussões sobre o alargamento e reforma do CSNU com a preservação do poder de veto. Entretanto, o veto seria apenas uma das questões, que poderia ser deixada de lado neste momento em prol do resto do pacote da reforma, já substancial (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/47, 2007; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/100, 2007).

Central neste processo seriam os grupos e Estados que defendem a inclusão de novos membros permanentes com os mesmos poderes de veto que o atual P5. Para os especialistas, apesar da demonstração de coesão do grupo de Estados, ao serem consultados individualmente, pareceriam estar dispostos a considerar outras possibilidades (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/47, 2007; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/100, 2007).

Assim, os membros permanentes poderiam dar declarações prometendo restringir a utilização do veto, o que teria impacto em termos práticos. Adicionalmente, em um contexto de alargamento do CSNU, a responsabilidade de se vetar uma decisão do órgão será ainda maior, constringendo os detentores do poder de veto (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/47, 2007; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/61/100, 2007).

No apagar das luzes das reuniões do grupo em 2007, um novo ator emerge (que passa a ser conhecido como L69) com o rascunho de uma resolução (A/61/L.69; A/61/100, 2007) aparentemente elaborada pela Índia, mas apoiada por Brasil, África do Sul e Nigéria, propondo expansão das categorias de membros permanentes e não-permanentes, maior representação de países em desenvolvimento, inclusive ilhas e pequenos Estados, representação de países desenvolvidos, distribuição geográfica e em transição que refletisse as novas realidades mundiais, melhoras no método de trabalho do Conselho e provisões de revisão (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

Mais importante que o rascunho em si era os acordos entre o IBAS (grupo formado por Índia, Brasil e África do Sul desde 1990 para discussão de assuntos relacionados ao desenvolvimento dos países) em relação à reforma do CSNU, até

então assunto não discutido pelo grupo. O apoio da Nigéria ao rascunho sugeria que o segundo assento permanente africano havia sido prometido aos nigerianos. O IBAS levantava a possibilidade real de colocar alguma proposta em votação, quebrando o consenso africano, e ameaçava levar para a discussão a clivagem Norte/Sul, típica das questões de desenvolvimento.

Em outubro de 2007, os membros do IBAS deram declaração conjunta apoiando uma reforma genuína e expansão tanto de membros permanentes quanto não-permanentes, com maior representação para os países em desenvolvimento em ambos (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

Apesar dos aparentes avanços, no relatório de 2008, o grupo de trabalho concluiu que nenhuma das contribuições escritas conseguiu apoio suficiente e haveria necessidade de mais negociações intergovernamentais. O relatório apresenta a posição original dos grupos, salientando a dificuldade de se chegar a um acordo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/62/47, 2008; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/62/100, 2008).

França e Grã-Bretanha, em declaração conjunta, apoiaram a entrada do G-4 enquanto membros permanentes do CSNU, assim como de um assento permanente para a África, e lamentaram o fato de que, dado o impasse, os Estados não chegaram a um acordo a respeito deste objetivo. Entretanto, se demonstraram dispostos a negociar para a criação de novas categorias, com mandatos mais duradouros e que, no futuro, pudessem se tornar permanentes. Por sua vez, China defendeu a participação de países em desenvolvimento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/62/47, 2008; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/62/100, 2008).

Em declarações, os cinco membros permanentes prezam para que não haja rachas na organização, e afirmam que a reforma deve ser aprovada por consenso amplo. Além disto, alguns defenderam o grupo de trabalho como local ideal para as negociações e salientaram que o alargamento deve ser realista e modesto para não atrapalhar a eficiência e eficácia do órgão, devendo os novos membros serem condizentes com os requisitos básicos para participação no CSNU, descritos na Carta. O P5 defendeu o poder de veto, que este não deveria ser questionado, e que os métodos de trabalho do CSNU devem ser tratados pelo próprio órgão (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/62/47, 2008; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/62/100, 2008).

A conclusão do relatório foi de que, infelizmente, ainda não havia acordo para elaboração de uma proposta única de reforma do CSNU e, mesmo que o grupo de trabalho continuasse a se encontrar, o resultado prático, dado o impasse, era de um indefinido adiamento da reforma na ausência de disposição política (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/62/47, 2008; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/62/100, 2008).

Como sinal de interesse, a Inglaterra afirmou que iria trabalhar pela implementação de um acordo sobre a reforma do CSNU internamente (S/2006/507), demonstrando que, apesar de alguns membros permanentes terem disposição para tornar o órgão mais transparente e aberto, não aceitariam interferência externa em seus trabalhos, e que o caminho da reforma do órgão se encontra mais nas mãos dos membros permanentes do que em qualquer grupo de trabalho ou proposta de Estados (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

Enquanto França e Inglaterra são mais propensos a aceitar sugestões e trabalhar pela maior transparência e abertura do órgão, até como forma de garantir sua legitimidade, e de seus assentos particularmente, China, Estados Unidos e Rússia se opõem a qualquer mudança nas regras de procedimento que limitariam a liberdade do Conselho, controlando como o órgão conduz seus assuntos. Se de um lado o foco na mudança formal pode abafar as mudanças nos métodos de trabalho, a desilusão com a lentidão deste processo pode travar o aumento da transparência dos trabalhos do órgão. Além disto, essa maior transparência vem ocasionando um maior aumento no número de negociações informais, em oposição às reuniões públicas (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

4.2.5. Os últimos anos: 2008 a 2013

Nos últimos anos o tema perdeu força e as negociações continuaram contenciosas, repetitivas e demoradas. No final de 2007 os países concordaram em criar o fórum “Negociações Integovernamentais”, cujos trabalhos se iniciaram oficialmente somente em 2009. O grupo de trabalho foi mantido formalmente em atividade. O G4 e os responsáveis pela L69 de um lado, buscavam agilizar os trabalhos, enquanto o *Uniting for Consensus* tomava posição defensiva. A posição africana se manteve a mesma (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/62/49; CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

Em 2008, as questões centrais em negociação continuavam sendo as categorias dos novos membros, a questão do veto, a representação regional, tamanho de um Conselho de Segurança alargado e métodos de trabalho e a relação entre o CSNU e a AGNU. De acordo com o Center for UN Reform Education, vários diplomatas entrevistados são céticos quanto à possibilidade de uma reforma no curto prazo pela dificuldade de se chegar a um acordo nestas cinco questões de forma simultânea (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

No último dia da 62ª Sessão da Assembleia Geral, o Presidente da AGNU, Sgrjan Kerim, conseguiu aprovar a decisão 62/557 que determinava o começo das negociações intergovernamentais na sessão seguinte do órgão, a partir de fevereiro de 2009, com o máximo de aceitação política possível, sem deixar claro se isso significaria consenso por unanimidade, por algo próximo a unanimidade ou por maioria de 2/3, dando início às disputas a respeito das condições da negociação, que, no entender da maioria dos Estados, se daria a partir de encontros informais da AGNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, A/62/49; CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

As negociações intergovernamentais se iniciariam somente em 2009, levando mais um ano para que finalmente conseguissem elaborar um texto que servisse de base para as negociações, entre facilitadores e debates repetitivos. As quatro primeiras rodadas de negociações intergovernamentais refletiram as divergências existentes entre os interesses dos Estados²³ (TANIN, 2009). Em maio de 2010, finalmente os membros acordaram quanto a um “texto para negociação”, elaborado pelo presidente da casa, reunindo 30 propostas que havia recebido de Estados e grupos de Estados em relação aos cinco temas em debate, mas que ainda precisava de revisões (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

Durante o ano de 2010 e 2011, nas rodadas cinco, seis e sete de negociação, nenhum avanço substantivo foi feito. Em 2012, na oitava negociação, que durou até o início de 2013, algumas movimentações foram vistas, como uma maior aproximação entre o grupo africano e os propositores da L69, com a declaração do último grupo de um possível apoio a aquisição do poder de veto pelos novos membros permanentes, e uma maior pressão do G-4. No final do ano, na formulação

²³ Para maiores informações, vide as comunicações entre o Vice-Presidente da AGNU e o Presidente da AGNU sobre o assunto. Disponível em: <http://www.un.org/ga/president/64/issues/screform130110.pdf>; www.un.org/ga/president/64/issues/screform.shtml.

do relatório anual sobre o Conselho de Segurança e processo de reforma, em 15 de novembro, somente alguns Estados estavam interessados na produção de um texto conciso (TANIN, 2013; CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

As declarações não traziam quase nada de novo. França reiterou uma sugestão anterior de que atrocidades em massa deveriam não ser sujeitas ao veto. O presidente da AGNU declarou que deveria ser feito um esforço para revisar novamente o “texto para negociação” e criar um *High Level Panel* sobre a reforma do CSNU, no que foi apoiado pelo G-4. China e Rússia reiteraram posições de 2011 e declararam em cartas que forçar a elaboração de um “texto para negociação” único era prejudicial à mesma, caso não fosse somente um papel de referência com a lista as diferentes abordagens, pois enquanto os membros não fizessem um esforço político para diminuir as diferenças de opinião, a elaboração deste texto só traria mais problemas (TANIN, 2013; CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

Em abril de 2013, na nona e última rodada das negociações intergovernamentais, a proposta do presidente pela construção de um documento conciso e criação de um *high level panel* não recebeu apoio necessário, tendo China, Rússia e EUA se posicionado contrários. Apesar do esfriamento dos debates, foi aprovada decisão no plenário de levar o tema para discussão na 68ª Assembleia Geral, iniciada em setembro de 2013 (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

5. AS DIFICULDADES INERENTES DE UMA REFORMA FORMAL SUBSTANTIVA: O *LOCK IN* HISTÓRIO E A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES INFORMAIS

5.1. O argumento de Tsebelis e a análise do momento atual a partir da ótica dos atores

A teoria desenvolvida por Tsebelis (2009) a respeito dos atores com poder de veto, apesar de instigante, não costuma ser considerada quando estudiosos do CSNU buscam analisar as possibilidades de uma reforma no órgão.

Como tentamos mostrar ao longo deste trabalho, a reforma do CSNU, apesar de ter ganhado maior notoriedade com o fim da Guerra Fria, é um processo institucional que vem sendo debatido desde antes da própria Carta das Nações Unidas pelos diversos atores interessados em ter maior participação política na tomada de decisão.

Para além das dificuldades políticas, a reforma do Conselho de Segurança implica questões estratégicas e práticas relativas à tomada de decisão em si. Segundo Tsebelis, “para mudar decisões programáticas (*status quo*) um certo número de atores individuais ou coletivos deve concordar com a mudança proposta” (TSEBELIS, 2009, p. 16).

De acordo com as regras dos sistemas políticos, podemos identificar quem são esses atores, suas distâncias ideológicas e coesão, que afetam o conjunto de resultados que podem substituir o *status quo* (SQ). Se focando nos aspectos institucionais, Tsebelis propõe um conhecimento limitado da identidade dos atores. Dessa forma, afirma que poderá identificar quando a mudança do *status quo* se torna difícil ou impossível, ou seja, quando há estabilidade decisória alta, mas não poderá prever a mudança real. Apresenta as condições necessárias, mas não suficientes, para produzir uma mudança de *status quo*.

Para o autor, “atores com poder de veto são atores individuais ou coletivos cujo acordo é necessário para uma mudança do *status quo*” (TSEBELIS, 2009, p.41), de forma unânime. Quando estes atores são criados pela Constituição, são considerados atores *institucionais* com poder de veto, quando se originam do jogo político, são denominados atores *partidários* com poder de veto.

O conjunto vencedor do *status quo* seria “o conjunto de resultados que podem derrotar o *status quo*”, ou seja, “o conjunto de decisões que podem substituir a decisão existente” (TSEBELIS, 2009, p.44). Já o núcleo de unanimidade, ou Conjunto de Pareto, diz respeito ao “conjunto de pontos com conjunto vencedor vazio- os pontos que não podem ser derrotados por nenhum outro ponto, se for aplicada a regra de tomada de decisão” (TSEBELIS, 2009, p. 44), o que inclui a própria regra de tomada de decisão que o produz.

Para o autor, utiliza-se “tanto o número reduzido do conjunto vencedor do SQ quanto o tamanho do núcleo de unanimidade como indicadores da *estabilidade decisória* (TSEBELIS, 2009, p. 44), sendo “a *estabilidade decisória* de um sistema (...) a dificuldade de realizar mudanças importantes no *status quo*” (TSEBELIS, 2009, p. 44). Além disso, se houver custos de transação para mudança do *status quo*, os atores preferirão manter o *status quo* a realizar mudanças cujas decisões sejam pouco diferentes e, mesmo sem custos de transação, um pequeno conjunto vencedor garante que as mudanças serão tímidas (TSEBELIS, 2009).

Nesta lógica, quanto mais distante o *status quo* dos pontos ideais dos atores com poder de veto, maior o conjunto vencedor do *status quo* e menor a estabilidade decisória. Ao se aproximar de ao menos um dos atores, a estabilidade decisória aumenta. Localizando-o entre os atores com poder de veto, pode-se eliminar completamente o conjunto vencedor do *status quo* (TSEBELIS, 2009).

Segundo Tsebelis (2009), se resolvermos incluir um novo ator com poder de veto à tomada de decisão, o conjunto vencedor do *status quo*, quando existente, diminuirá ou manterá o mesmo tamanho. No entanto, a inclusão de um novo ator com poder de veto pode não alterar o tamanho do núcleo de unanimidade ou do conjunto vencedor do *status quo* (TSEBELIS, 2009).

Assim, Tsebelis (2009) chega à sua primeira proposição:

“A adição de um novo ator com poder de veto aumenta a estabilidade decisória ou a mantém inalterada (seja diminuindo o tamanho do conjunto vencedor do *status quo*, seja aumentando o tamanho do núcleo de unanimidade, seja deixando ambos iguais) (TSEBELIS, 2009, p.49).

No entanto, esta proposição, conforme afirma o próprio autor, “permite comparações do mesmo sistema político ao longo do tempo [mas], em geral não nos possibilita comparar sistemas entre si” (TSEBELIS, 2009, p.49). Ou seja, a

comparação entre sistemas com diferentes números de atores com poder de veto não nos permite afirmar que o que tenha mais atores com poder de veto seja mais estável, ou se eliminarmos um ator e adicionarmos dois também haja mais estabilidade decisória.

Nas ocasiões em que incluímos um novo ator e este novo ator não tem efeito sobre o núcleo de unanimidade ou o conjunto vencedor dos atores anteriores, podemos observar que o ponto ideal deste novo ator está dentro do núcleo de unanimidade anterior, não importando o *status quo*.

Assim, Tsebelis (2009) nos apresenta sua segunda proposição, ou regra de absorção: “Se um novo ator com poder de veto D for adicionado ao núcleo de unanimidade de qualquer conjunto de atores com poder de veto preexistentes, D não terá efeito sobre a estabilidade decisória” (TSEBELIS, 2009, p. 53). Esta proposição tem como pressuposto que “não existem custos de transação nas interações dos diferentes atores com poder de veto” (TSEBELIS, 2009, p. 53).

Em relação à posição decisória que derrota o *status quo*, o autor afirma que mesmo que este seja amplo, a posição escolhida pode ser localizada próxima a ele. O que podemos concluir é que “quando o conjunto vencedor do *status quo* for pequeno, a decisão adotada estará perto dele” (TSEBELIS, 2009, p. 57).

Além disso, o que vemos nos sistemas políticos são determinados atores apresentando projetos e outros os aceitando ou rejeitando, e isso faz muita diferença na tomada de decisão. Para Tsebelis, em um sistema com dois atores com poder de veto, um deles fará a oferta ao outro levando em consideração todo o conjunto vencedor, mas escolherá o ponto mais próximo aos seus interesses (o mais perto do seu ponto ideal). Em decorrência disto, Tsebelis apresenta outra proposição, que nos interessa particularmente: “o ator com poder de veto que estabelece a agenda tem uma vantagem importante: ele pode considerar o conjunto vencedor dos outros atores como sua restrição e escolher dentre esse conjunto o resultado de sua preferência” (TSEBELIS, 2009, p.61).

Desta proposição o autor tira três consequências, ou corolários: 1) se só há um ator com poder de veto, ele estabelece a agenda e escolhe o resultado; 2) à medida que aumenta a estabilidade decisória, diminui a importância de quem controla a agenda; 3) “a importância do estabelecimento da agenda é tanto maior quanto mais aquele que a estabelece estiver centralmente localizado entre os atores com poder de veto existentes” (TSEBELIS, 2009, p. 63).

E em relação ao CSNU? Podemos considerar atores individuais ou coletivos? A primeira questão que se apresenta é: como considerar os Estados e o Conselho de Segurança? Analisar os Estados ou o órgão como um todo? Conforme descrito acima, o processo de tomada de decisão é misto, e exige unanimidade entre os membros permanentes e uma maioria qualificada entre todos os membros do órgão. Para facilitar nossa análise, optou-se por desconsiderar neste momento os membros não-permanentes, analisar os Estados detentores do poder de veto, dentro do órgão, e não o órgão, enquanto ator com poder de veto nas questões sobre paz e segurança internacional. Assim, o foco passa a ser os Estados enquanto atores, e não o órgão.

No Conselho de Segurança, os membros permanentes – Estados Unidos, China, Rússia, Inglaterra e França- detêm o poder de veto, institucionalizado pela própria Carta das Nações Unidas. Para que uma decisão seja tomada, a respeito de questões substantivas, os cinco atores não devem vetar a proposta, sob risco de rejeição da mesma, ainda que a maioria dos membros do Conselho, incluindo os membros não permanentes, votem favoravelmente (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Podemos então classificá-los como atores *institucionais* com poder de veto, nos dizeres de Tsebelis.

Em relação ao estabelecimento da agenda, de acordo com Gharekhan (2006), a iniciativa de proposição de resoluções do Conselho é quase sempre tomada pelo grupo dos membros permanentes ocidentais, principalmente por parte da delegação britânica. A prática informal determinada é de que EUA ou Reino Unido faça o primeiro desenho, que posteriormente é compartilhado com França ou Rússia, sendo a China o último membro permanente a tomar conhecimento (GHAREKHAN, 2006). Dependendo da questão, membros aliados ocidentais também são informados. Depois que a questão é analisada pelos membros permanentes, o desenho é levado ao conhecimento da segunda-classe dos membros do órgão, os membros não-permanentes (GHAREKHAN, 2006). Isto faz com que os membros com poder de veto ocidentais possam considerar o conjunto vencedor dos outros atores, e escolher dentre esse conjunto o resultado de sua preferência.

No entanto, como afirma Tsebelis (2008), à medida que aumenta a estabilidade decisória, diminui a importância de quem controla a agenda e esta importância é tanto maior quanto mais aquele que a estabelece estiver centralmente localizado entre os atores com poder de veto existentes.

O *status quo* não mais atende aos interesses de muitos estados membros da ONU, que buscam maior representação na tomada de decisão. Por sua vez, os atores com poder de veto se dividem em relação à reforma formal, a quais países deveriam ser incluídos, e como deveriam ser incluídos. No entanto, nos deparamos aqui com nosso segundo problema: se a estrutura formal ainda representa ou não os interesses dos atores com poder de veto do CSNU, cujos votos são necessários para aprovar uma reforma do órgão.

Caso a configuração atual da tomada de decisão ainda atenda estes interesses, os atores não teriam incentivos para alterar o *status quo*, a estabilidade decisória seria alta e o conjunto vencedor deste *status quo* vazio, pois inclui as próprias regras do jogo.

Devemos levar em consideração que outros interesses também estão em jogo, e que os atores participam de múltiplos jogos, ou “jogos ocultos”, nos dizeres do próprio Tsebelis em seu livro de 1998, segundo o qual algumas escolhas aparentemente sub-ótimas se devem ao fato de que vários jogos interligados estão sendo jogados ao mesmo tempo e estratégias contingentes ou correlacionadas alteram o ganho (*payoff*) (TSEBELIS, 1998).

Assim, o apoio de alguns membros permanentes à reforma formal do CSNU poderia estar relacionado a estratégias destes atores visando a ganhos em outros jogos, tornando-os não satisfeitos com o *status quo* atual. Nestas condições, temos que nos focar no conjunto vencedor do *status quo*, que poderia alterar a decisão existente. Como este é um jogo sobre as próprias regras do jogo, visto que as regras da tomada de decisão teriam que ser alteradas, e as regras do jogo pertencem ao núcleo de unanimidade cujo conjunto vencedor do *status quo* é vazio, estaríamos enfrentando um processo de quebra do próprio núcleo de unanimidade e o rearranjo das regras de tomada de decisão.

Apesar disso, seguiremos nossa análise, devido ao grande questionamento acerca das próprias regras do jogo por parte de variados atores e, como apontado acima, devido a necessidade da reforma ser considerada pelos analistas um ponto de acordo entre os Estados, sendo os questionamentos acerca de como esta reforma seria feita.

Segundo Tsebelis, quanto mais distante o *status quo* se encontra dos pontos ideais dos atores com poder de veto, maior o conjunto vencedor do *status quo* e menor a estabilidade decisória (TSEBELIS, 2008). Ou seja, devemos esperar que,

desde a criação da Carta das Nações Unidas, (alguns dos) os Estados detentores do poder de veto tenham se afastado do *status quo* então determinado e, com isso, aumentado o conjunto vencedor deste. Mas o que podemos observar é a oposição entre estes Estados a respeito de quais novos Estados deveriam ser incluídos e em que tipo de assento, o que causa a reforma ainda mais difícil de ocorrer.

Parece que os membros permanentes do CSNU estão satisfeitos com a demora dos membros da AGNU em chegar a algum acordo passível de votação no órgão a respeito desta questão, o que auxilia na manutenção do *status quo*. Os facilitadores do relatório elaborado em 2007 do grupo de trabalho criado na AGNU apontam que os membros permanentes podem inclusive aceitar a inclusão de novos poderes de veto, mas não há concordância quanto a quais seriam estes novos membros permanentes que os adquiririam. Entretanto, seria de competência exclusiva do CSNU qualquer modificação no poder de veto (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

Já o relatório elaborado pela Força-tarefa da Presidência da Assembleia Geral, em 2008, sumarizou o posicionamento do P5, na época, afirmando que França e Reino Unido apoiam a candidatura do G4 e de um país africano, também podendo considerar uma solução intermediária com a inclusão de uma nova categoria de membros, de maior duração e renovável, que poderia depois ser transformada em membros permanentes. Todos os membros permanentes concordam que a solução deve ser baseada em um “compromisso sério”. Alguns defendem que a expansão deve ser modesta ou realista, enquanto outros defendem a importância do artigo 23, parágrafo 1, com os requisitos para participação no órgão. Alguns membros permanentes também defendem fortemente que discussões a respeito da reforma do CSNU caberiam ao próprio órgão (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

Individualmente, a China, concorda em especial com um maior papel para os pequenos Estados e os Estados em desenvolvimento. Rússia chegou a dar demonstração de apoio a Brasil e Índia, mas sem referências a poder de veto. Os Estados Unidos, por fim, estão dispostos a considerar uma expansão modesta nos membros permanentes, sem poder de veto, e nos membros não-permanentes, com ligeiro apoio a Japão e Brasil (CENTER FOR UN REFORM EDUCATION, 2013).

Mesmo que esta reforma ocorresse, enfrentaríamos outro problema apontado por Tsebelis, estes novos atores seriam independentes ou seriam absorvidos pelos

antigos atores? Assim, a inclusão poderia não ter o resultado esperado, ou pelo menos poderia não ter grandes efeitos nas decisões. Por outro lado, esta inclusão de novos atores poderia gerar maior estabilidade decisória durante os processos de tomada de decisão do órgão ou só levaria o Conselho ao entrave? Estes novos membros permanentes seriam também detentores de poder de veto ou estariam reféns das decisões tomadas pelo P5?

Além disso, quais seriam as implicações de uma reforma e inclusão de novos membros, mesmo que permanentes, mas sem poder de veto? De acordo com O'Neill (1996), como visto acima, o poder de tomada de decisão continuaria ínfimo, ainda concentrado nas mãos dos detentores de poder de veto. Satisfação, prestígio, informação, seriam suficientes?

A reforma formal do Conselho de Segurança envolve questões políticas e estratégicas dos atores que buscam alterar o processo de tomada de decisão do órgão e dos membros permanentes do CSNU. No entanto, apesar de cada vez mais os Estados insistirem nesta necessidade e o assunto se apresentar na pauta de variadas instituições e negociações bi e multilaterais, há uma grande divergência entre estes atores a respeito de qual seria o novo desenho do processo de tomada de decisão, quais atores seriam incluídos e com qual papel.

5.2. A reforma como aspecto institucional e o *lock in* histórico causado pela Carta da ONU

Para se entender a busca por uma reforma de uma instituição, faz-se necessário primeiramente compreender a história dessa instituição e o que torna desejável sua reforma. Vários são os autores que afirmam que quando uma instituição está consolidada, quando os atores entram em acordo a respeito de determinadas regras e procedimentos, preferem mantê-las mesmo quando este arranjo não mais se apresenta como o melhor, tendo em vista o custo da criação de novas instituições. Desta forma, a própria razão da reforma pode ser encontrada na história da instituição, o que, quando e por que tornou essa demanda algo essencial (ou não), colocando em xeque a própria continuidade da instituição (GOODIN; TILLY, 2006).

Assim, se quisermos analisar as demandas pela reforma da ONU, em especial do Conselho de Segurança, temos que voltar ao passado, à época da

Sociedade das Nações, da criação da ONU e de seus órgãos, os princípios e os fatores históricos que motivaram tal criação, e a evolução desta organização, de suas normas e princípios no tempo, para, posteriormente, podermos comparar essa mudança na própria organização com a mudança contextual político-econômica sofrida pelos países, principalmente com o fim da Guerra Fria. Temos também que analisar em que contexto histórico e institucional o tema “reforma do Conselho de Segurança” surgiu, suas motivações e desdobramentos dentro da instituição e em relação aos interesses e comportamento dos Estados- membros. Por fim, temos que avaliar qual é o grau de enraizamento destas regras e procedimentos, e se os atores não os preferem mantê-los.

De acordo com os institucionalistas históricos, as interações políticas são humanas, sendo as próprias regras criações humanas. “A vida é vivida”, e não uma fotografia das interações em algum ponto do tempo, isolada das instituições em que ocorrem e, para se entender as ações dos atores políticos, devemos nos ater ao desenvolvimento institucional, sua cultura e problemas (SANDERS apud RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2006). As instituições, entendidas enquanto regras formais ou informais, também teriam seu papel em estruturar o comportamento, promovendo não somente obstáculos às escolhas políticas, como também estruturando o cardápio de escolhas. Assim, os resultados não são produtos dos objetivos e interesses de determinadas partes, grupos ou atores, estes é que perseguem diferentes estratégias políticas devido às configurações institucionais e políticas (STEINMO, 2008).

Segundo Steinmo (2008), o institucionalismo histórico não é uma teoria particular ou um método específico, mas uma abordagem que busca responder questões empíricas do “mundo real”, descobrindo “*através de investigações empíricas* que as estruturas têm efeitos profundos em modelar as estratégias políticas, resultados e, por fim, preferências políticas” (STEINMO, 2008, p.161, itálico no original. Tradução livre).

Por que a instituição foi criada? Como evoluiu para chegar até certo ponto e por que mudanças não foram alcançadas, apesar de necessárias? A construção, a manutenção e a adaptação das instituições, estes são os principais interesses do Institucionalismo Histórico, e não os interesses individuais, em uma lógica racional. A motivação humana é definida em termos de objetivos, mais públicos e menos

autointeressados, na ação coletiva e na evolução no longo prazo dos resultados (SANDERS apud RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2006).

Localizado entre o Institucionalismo Sociológico, segundo o qual os seres humanos são cumpridores das normas e das regras, e a Escolha Racional, segundo o qual os atores são racionais e autointeressados, o Institucionalismo Histórico mescla essas duas vertentes, considerando que “como alguém se comporta depende do indivíduo, do contexto e da regra” (STEINMO, 2008, p.163). Os resultados políticos são mais bem compreendidos enquanto produtos da obediência das regras e da maximização de interesses (STEINMO, 2008).

A história importa porque os eventos ocorrem em um contexto histórico, os atores e agentes podem aprender com a experiência e as expectativas são moldadas pelo passado. A história não é uma “corrente de eventos independentes (STEINMO, 2008, p. 166), podendo as variáveis moldarem umas as outras, o que frequentemente ocorre (STEINMO, 2008).

Como afirma Tilly (2006), dentre as variadas razões que a história importa, a trajetória dependente prevalece nos processos políticos, visto que eventos que ocorrem em certo estágio em uma determinada sequência constroem a série de eventos possíveis nos estágios futuros (TILLY apud GOODIN; TILLY, 2006).

Enquanto a Escolha Racional se foca nos parâmetros particulares de um momento histórico para a busca por maximização individual, como no caso de Tsebelis (2009), o Institucionalismo Histórico se atém à viabilidade das instituições no longo prazo e suas consequências (SANDERS apud RHODES; BINDER; ROCKMAN, 2006), procurando melhor compreender os mecanismos da mudança institucional (STEINMO, 2008).

Segundo Thelen (1999), o Institucionalismo Histórico apresenta algumas divisões. A primeira literatura envolve argumentos sobre a importância crucial de momentos fundacionais da formação institucional, levando os países a diferentes caminhos de desenvolvimento. Já a segunda sugere que as instituições continuam a evoluir em resposta a mudanças das condições ambientais e manobras políticas, mas de forma constrangida pelas trajetórias passadas. Ambas as perspectivas apresentam pontos fortes e fraquezas. A primeira, dos momentos fundacionais, incorpora questões de sequências e tempo na análise, mas não consegue explicar os mecanismos que as transformam em legados políticos duradouros. Já a segunda,

apresenta fortes ferramentas para análise da continuidade, mas não para mudanças institucionais (THELEN, 1999).

Em relação à sustentação dos arranjos institucionais, Thelen (1999) aponta os efeitos de *feedback* elaborados por Pierson(1993) e Ikenberry (1994) como soluções para as fraquezas da perspectiva dos momentos fundacionais. Existiram dois tipos de mecanismos de *feedback*, 1) as estruturas de incentivos, ou coordenação de efeitos, que prediz que quando um grupo de instituições estão atuando, os atores adaptam suas estratégias de forma a reforçar a lógica do sistema, e 2) os efeitos distributivos das instituições, em que as instituições não são mecanismos de coordenação neutros, mas que reproduzem determinada distribuição de poder. Segundo Thelen (1999), estas duas perspectivas nos auxiliam a compreender como padrões estáveis de políticas persistem e se reproduzem (THELEN. 1999). Ou seja, alguns eventos contingentes lançam a sequência da trajetória dependente e os eventos subsequentes seriam marcados por um *lock in* histórico, sendo quanto mais próximo do presente, maior sua importância para determinar o resultado final da sequência (MAHONEY; SCHENSUL *apud* GOODIN; TILLY, 2006).

Em relação à mudança, a literatura institucionalista aponta várias dificuldades para sua ocorrência. Primeiramente, as instituições estão embebidas em uma ampla rede de outras instituições e mudanças em um grupo de regras podem ter implicações para outros. Assim, é esperado que haja resistência a mudanças por parte dos que tiram vantagem deste contexto amplo. Em segundo lugar, os seres humanos formam expectativas em torno de um conjunto de regras e instituições, e alterá-las pode gerar efeitos de longo prazo de difícil previsão. Em terceiro lugar as instituições podem estar "*locked in*", pois há um investimento no aprendizado as regras, e suas mudanças podem acarretar em custos e resistência por parte dos que não aceitam estes custos. E, por fim, como afetam o comportamento, as instituições podem modelar as preferências e os atores podem passar a preferir um determinado conjunto institucional pois já estão acostumados a ele (STEINMO, 2008).

Para Thelen (1999), instituições evoluem e mudam no decorrer do tempo. Interações particulares e colisões podem quebrar os mecanismos de *feedback* que reproduzem os padrões estáveis e abrirem caminho para uma evolução institucional e mudança (THELEN, 1999). Em outras palavras, os *lock in* históricos podem não ser inerentes à trajetória dependente, pois haveria a possibilidade de *breaking points* alterarem o sentido do padrão de desenvolvimento (Mahoney; Schensul in GOODIN;

TILLY, 2006). Isto dependeria dos mecanismos de reprodução que sustentam as particularidades das configurações institucionais (THELEN, 1999).

Para Steinmo (2008), a mudança institucional está diretamente relacionada com o que ele aponta como a segunda agenda dos institucionalistas históricos: o papel das ideias na política e na história (STEINMO, 2008). Diferentemente das preferências, as ideias serviriam para mobilizar forças para a ação coletiva de grupos sociais que querem criar ou alterar uma instituição. Para os autores que tem como foco o estudo das ideias, “a mudança institucional é o produto das mudanças das ideias dos atores” (STEINMO, 2008, p. 170), entendendo-se por ideias as “soluções criativas para os problemas de ação coletiva” (STEINMO, 2008, p. 170). Ao integrar as ideias no estudo das instituições, os institucionalistas históricos aumentam o papel dos atores, tornando-os contestadores políticos, e não simples reféns do aparato institucional (STEINMO, 2008).

Em seu livro, “After Victory”, John Ikenberry (2001) afirma que vencedores que acabam de vencer as grandes guerras buscam manter seu poder e, para tanto, limitá-lo, para torná-lo aceitável aos outros. Assim, os acordos de pós-guerra utilizam instituições que travam (“*lock in*”) uma posição favorável a estes atores, estabelecendo restrições estratégicas de poder que contribuem com a aquiescência dos estados mais fracos, em troca de orientações políticas fixas e previsíveis, auxiliando na manutenção do *status quo*. Ao buscar uma ordem política de pós-guerra mais legítima, em que “os membros participam com disposição e concordam com as orientações gerais do sistema” (IKENBERRY, 2001, p. 52. Tradução livre), o estado líder gerencia seu poder a partir de acordos quanto as regras básicas e princípios desta ordem (IKENBERRY, 2001).

Segundo o autor, em 1818, 1919, 1945 e em 1989, no pós- Guerra Fria, os principais líderes estabeleceram a ordem desejada, entendendo por ordem “os arranjos de ‘governança’ entre um grupo de estados, inclusive suas regras fundamentais, princípios e instituições” (IKENBERRY, 2001, p.23), garantindo a obediência dos outros Estados ao limitar o uso de seu poder institucionalmente e se obrigar a compromissos de longo prazo. Entretanto, o caráter da ordem após as grandes guerras e as capacidades e mecanismos do Estado para restrição do poder e estratégias institucionais variou caso a caso (IKENBERRY, 2001).

Esta é uma das grandes questões das Relações Internacionais: como criar e manter a ordem em um mundo de Estados soberanos? Para o autor, a história

mundial enfrentou alguns *turning points* em 1648, 1713, 1815, 1919 e 1945, nos quais os novos Estados poderosos tiveram oportunidade de remodelar a política mundial (IKENBERRY, 2001).

Segundo Ikenberry (2001), com o término de uma guerra, os vencedores enfrentam os dilemas 1) de dominação, que o envolveria em uma batalha sem fim pela distribuição de ganhos, 2) do abandono, em que abandonaria a disputa e “voltaria para casa”, ou 3) da transformação, em que aproveitaria sua posição favorável para estabelecer uma ordem durável (IKENBERRY, 2001).

Um acordo constitucional, tendo por base instituições, diminuiria os custos de *enforcement* da manutenção da ordem por parte do líder, ao estender o acesso à tomada de decisão e a direitos por parte dos estados secundários em troca de obediência às regras e instituições, moldando os interesses e orientações dos Estados ao invés de reprimi-los por coerção ou indulgências. Além disto, ao tornar estas regras e instituições entranhadas ao sistema, através de processos de *feedback* e retornos crescentes, criam efeitos de *lock in* e propiciam ao líder a perpetuação de seu poder, em conjunturas críticas, quando seus recursos materiais de poder declinarem. Além de facilitar a cooperação, as organizações:

“servem como mecanismos de controle político que permitem ao estado líder (ao menos em alguma medida) trancar outros estados em um conjunto favorável de relações de pós- guerra e estabelecer em alguma medida restrições ao seu próprio exercício de poder, desse modo mitigando os medos de dominação e abandono” (IKENBERRY, 2001, p.5. Tradução livre)

Estas instituições que limitam o exercício do poder, que se atrela a processos políticos institucionalizados, devem adquirir autonomia suficiente para modelar e limitar o jogo das forças sociais, provendo novas formas de conectar grupos, mecanismos de resolução de disputas e restrição das formas em que a riqueza possa ser transmutada em poder político. Ao se entranhar no sistema político, as instituições e regras não são facilmente alteradas, havendo uma noção de “trajetória dependente” nos argumentos sobre mudanças constitucionais (IKENBERRY, 2001).

Os acordos constitucionais reduziram a importância da “vitória” ao reduzir os retornos do poder. Se por um lado os vencedores abriam mãos de ganhos do curto prazo por ganhos de longo prazo, os perdedores estariam interessados nos ganhos de curto prazo, dada sua condição vulnerável ao argumento do poder material no pós- guerra. Esta troca e a obtenção de um acordo seriam facilitados pela presença

de um grau de incerteza e ambiguidade quanto às implicações distributivas dos acordos institucionais futuros. As instituições criariam “oportunidades de voz” e aumentariam o “custo da saída”, provendo mecanismos para mitigar ou resolver os conflitos através de tomada de decisão conjunta. Quanto maior a autonomia e resiliência das instituições, ou seja, mais livre de manipulação das forças sociais e detentores do poder, maior a força da ordem constitucional (IKENBERRY, 2001).

Entretanto, os incentivos e capacidades destes estados líderes dependem da extensão da disparidade do poder e dos tipos de Estados. Quanto mais extrema a disparidade de poder, maior a capacidade do estado de definir instituições e ordem que lhe favoreçam, e maior os incentivos para os Estados mais fracos e secundários de estabelecerem acordos institucionais que diminuam o risco de dominação ou abandono. Quanto maior a destruição da antiga ordem, mais fundamental as discussões para a criação de uma nova ordem. Além disto, estados democráticos teriam maior capacidade para aceitar instituições, por contarem com maior transparência, um processo e sistema político mais descentralizado e aberto, transmitindo maior credibilidade em seus comprometimentos (IKENBERRY, 2001).

A ordem institucional estabelecida após a II Guerra se caracteriza pela formação de acordos institucionais entre democracias industriais mais estáveis. O caráter democrático dos estados facilitou o crescimento das instituições intergovernamentais, gerando ligações (*linkages*) mais profundas, tornando mais difícil sua alteração (IKENBERRY, 2001).

Em seu argumento, Ikenberry (2001) incorpora a noção de “trajetória dependente” e “retornos crescentes às instituições”, em que, após os custos iniciais para a criação das instituições, os interesses dos atores na permanência da instituição aumenta, assim como há um aumento nos custos de ruptura e mudança das instituições. Além disso, as instituições tendem a ter efeitos de aprendizado, adquirindo vantagens em relação a uma suposta nova instituição, e criam relações e compromissos com outros atores e instituições, se entranhando ainda mais no sistema e aumentando os custos de mudança (IKENBERRY, 2001).

Idealmente, em uma ordem institucionalizada, o poder é exercido através de regras e práticas institucionalizadas, o que limita a possibilidade de utilizar o poder de forma arbitrária e indiscriminada, ou de forma a ganhar vantagem permanente sobre os Estados mais fracos. Para Ikenberry (2001), a estabilidade desta ordem constitucional tem a ver com a durabilidade das instituições políticas, principalmente

as que definem as regras básicas, e a capacidade destas de limitar o que os detentores de poder fazem com o mesmo, principalmente em face de relações assimétricas e em mudança de poder (IKENBERRY, 2001).

Somente uma nova guerra ou colapso econômico mundial seriam capazes de criar as condições históricas ideais, os *breakpoints*, para substituir uma ordem existente e, quanto maior, maior será a força da trajetória dependente. A responsabilidade do líder que emerge no pós-guerra na vitória e se esta foi decisiva ou não também têm peso importante no momento da reconstrução da ordem (IKENBERRY, 2001).

Em 1815, a Grã-Bretanha, potência vencedora, combinou elementos da antiga lógica da balança de poder com arranjos institucionais legais para restringir o poder e travar (*lock in*) uma ordem institucional favorável à perpetuação de seu poder no longo prazo. Primordialmente, os mecanismos criados eram de consulta e normas de restrição entre as grandes potências, consistentes com o modelo institucional. Entretanto, a tentativa de estabelecer instituições vinculativas foi limitada pelo caráter não democrático dos Estados envolvidos nas negociações (IKENBERRY, 2001).

Em 1919, os EUA emergiram como potência líder com uma agenda institucional ambiciosa, tentando utilizar o momento de vantagem de poder para garantir acordos que travassem (*lock in*) uma nova ordem favorável, através de restrição de seu poder e comprometimento para conseguir o apoio dos estados europeus. A prevalência de democracias entre as potências vencedoras da I Guerra facilitou o processo, assim como a preocupação dos líderes europeus em relação ao abandono ou dominação dos EUA (IKENBERRY, 2001).

A quebra da ordem antecessora, mais do que em 1815, foi quase completa, apesar dos EUA não obterem uma presença militar exorbitante no continente europeu e a Alemanha não ter sido forçada a se render incondicionalmente. O Tratado de Versalhes, no entanto, imputava à Alemanha e seus aliados a responsabilidade pela guerra. A Sociedade das Nações, que era central para travar o sistema na nova ordem não foi aprovada nos Estados Unidos. Variáveis externas, como posicionamento do líder norte-americano, o fraco exercício do poder americano (que demorou a entrar no esforço da guerra e não soube aproveitar de seu poder nas negociações do pós-guerra) e a perda de oportunidades dificultaram o processo (IKENBERRY, 2001).

Por fim, em 1945, a situação propiciou maiores incentivos e capacidades tanto dos EUA, o grande vitorioso da guerra, quanto dos estados secundários, para implementação de acordos institucionalizados. A posição de poder favorável dos EUA, maior que a encontrada em 1919, ou da Grã-Bretanha em 1815, a vitória completa acompanhada de rendição incondicional e ocupação das potências derrotadas, uma maior capacidade de realizar barganhas institucionais por parte dos EUA com outros estados e as grandes assimetrias de poder fizeram com que europeus tivessem maior interesse em fazer acordos estabelecendo compromentimentos e restrições. As negociações culminaram em dois grandes acordos interrelacionados, um entre EUA e União Soviética e seus respectivos aliados, gerando a bipolaridade da Guerra Fria, e outro entre os países industriais ocidentais e o Japão, resultando em conjunto de instituições políticas, econômicas e de segurança, envolvendo os EUA (IKENBERRY, 2001).

Entre os países ocidentais, criaram-se instituições multilaterais, bilaterais, regionais e globais, para organizar as relações e garantir o apoio dos EUA. O caráter democrático dos estados envolvidos tornou os acordos mais críveis e efetivos, além de, no caso dos EUA, prover maior transparência e oportunidades de voz, enquanto as instituições vinculatórias limitaram o retorno de poder e proveram segurança quanto aos anseios de dominação e, principalmente, de abandono (IKENBERRY, 2001).

Segundo Ikenberry (2001), os dois principais acordos estabelecidos foram: a “ordem de contenção”, resultante da deterioração das relações com a URSS, baseada em balança de poder, competição política e ideológica e detenção militar; e as novas instituições decorrentes da crise de 1930 e da guerra, conectando os países ocidentais e o Japão em torno da abertura econômica, reciprocidade política, gerenciamento multilateral da ordem política liberal norte-americana (IKENBERRY, 2001).

A Doutrina Truman, de 1947, pode ser considerada um marco da “ordem de contenção”, enquanto o Plano Marshall, o primeiro dos esforços no estabelecimento das instituições que conectam os países ocidentais, que culminariam com os acordos de Bretton Woods. O objetivo dos EUA era garantir a recuperação e a união europeia para tornar os estados europeus uma “terceira força”, que atuasse como resistência ao poderio soviético (IKENBERRY, 2001).

Para Ikenberry (2001), a OTAN foi criada em 1949 para apoiar este processo de fortalecimento europeu, se constituindo em uma continuação do Plano Marshall, e não uma garantia permanente e automática de segurança. Com o agravamento da Guerra Fria, a reabilitação e o rearmamento da Alemanha Ocidental foram colocados em pauta, e a resistência britânica e francesa determinou, como solução, a integração alemã às instituições econômicas europeias e à aliança atlântica (IKENBERRY, 2001).

A OTAN tinha por objetivo conter a ameaça soviética, mas também estabilizar o gerenciamento das relações de poder entre os participantes e, apesar das disparidades de poder, se pautava por princípios de igualdade de status, não discriminação e multilateralismo. O interesse norte-americano em reintegrar a Alemanha e unificar a Europa ocidental política e economicamente auxiliaram no comprometimento dos EUA (IKENBERRY, 2001).

Com o fim da Guerra Fria, somente parte da ordem instituída ruiu, permanecendo intacta a ordem institucional entre as potências industriais ocidentais. Com o declínio da União Soviética, os EUA concentraram ainda mais poder, enquanto as outras democracias industriais continuaram circunscritas à ordem institucional liberal. A URSS, buscando acomodação, concordou com a unificação alemã e sua absorção às instituições estabelecidas. Os EUA, por sua vez, responderam ao aumento de seu poder com a expansão e criação de instituições econômicas e de segurança (OTAN, NAFTA, APEC, OMC) (IKENBERRY, 2001).

Segundo Ikenberry (2001), a rápida unificação alemã, com seu conseqüente aumento de poder, e sua inserção na OTAN e comunidade européia foi resultado do poder destas instituições de superar as inseguranças resultantes da mudança de assimetrias, principalmente por parte da URSS. O comportamento americano também é parcialmente resultado da lógica institucional da construção da ordem. A expansão e fortalecimento da OTAN criaram incentivos aos países candidatos a investirem em suas instituições democráticas, liberalizar suas economias, assegurar controle civil das forças militares e aumentar o respeito aos direitos humanos, ou seja, se engajarem em uma reforma institucional democrática (IKENBERRY, 2001).

Apesar de Alemanha e Japão buscarem um maior papel político nas instituições internacionais, principalmente no CSNU, tem resistido a uma redefinição dramática em seus papéis de segurança. Os custos de quebra ou mudança deste sistema ampliaram consideravelmente ao longo das décadas, mesmo na improvável

existência de instituições potenciais mais eficientes e desejáveis. Ou seja, a não ser em caso de nova guerra ou crise econômica global, dificilmente é possível imaginar um conjunto alternativo de instituições globais (IKENBERRY, 2001).

Assim, de acordo com o autor, relações de assimetria de poder são compatíveis com uma ordem política estável, quando constituídas por democracias, se tornando inclusive catalisadoras para a cooperação institucionalizada (IKENBERRY, 2001).

Estranhamente, Ikenberry não inclui entre as principais instituições criadas depois da II Guerra, ou mesmo em importância depois da Guerra Fria, a ONU, e, em especial, o CSNU. Ao se focar na OTAN, negligenciou o papel do CSNU em conter o escalamento de conflitos, gerenciar a Guerra Fria e os conflitos internacionais posteriores e a aprendizagem institucional no dia a dia das negociações.

Como demonstrado, o CSNU adquiriu nas últimas décadas importância central na manutenção da paz e segurança internacionais, se tornando o ator legitimador das ações implementadas, principalmente quando envolvem a força.

Apesar da negligência em dar ao CSNU a importância devida, o modelo proposto por Ikenberry nos ajuda a explicar o *lock in* histórico implementado com a criação da Carta das Nações Unidas, justificado pelo interesse da principal potência em perpetuar seu poder. Entretanto, neste caso, o *lock in* também atende aos interesses de França, Inglaterra, China e Rússia que, cada qual a seu modo, também dificultam a reformulação da instituição, que poderia ocasionar perda de poder decisório por parte das mesmas.

A reconstrução histórica levantada desde a criação da Organização das Nações Unidas deixa explícita a busca constante por diversos atores de reformular o processo de tomada de decisão do órgão, formalmente, inclusive tentando inserir na Carta dispositivos automáticos de revisão. Entretanto, conforme demonstrado, a única vez em que esta reforma de fato ocorreu, em 1963/1965, com o aumento do número de membros não-permanentes, os únicos beneficiados foram os membros detentores do poder de veto.

A dificuldade em conciliar diferentes posicionamentos tanto de membros do Conselho, de candidatos a um assento permanente e de opositores regionais a estes candidatos delimita um problema político de posicionamento dos atores já de difícil resolução.

Entretanto, para além destes desentendimentos políticos, a própria estrutura organizacional se apresenta enquanto elemento dificultador do processo de mudança. Na lógica de Tsebelis, a existência de uma estabilidade decisória, definida pelos atores com poder de veto, ou de um pequeno núcleo de contestação ao *status quo*, já garantiria uma durabilidade maior da instituição.

Tendo em vista que a discussão é sobre o próprio processo de tomada de decisão, e que cinco atores apresentam poder de veto, mesmo que um deles se apresente favorável a inclusão deste ou daquele novo ator no círculo da tomada de decisão, o equacionamento de interesses diferenciados tenderiam a garantir a não ocorrência da reforma formal, ou adia-la indefinidamente. Estudos mais aprofundados sobre os interesses de cada um destes atores auxiliariam na comprovação desta hipótese.

Se voltarmos ao passado da instituição, podemos concluir que a sua reforma foi limitada formalmente pela Carta das Nações Unidas, ao criar o poder de veto e as demais regras que dificultam o processo de reforma. Como a mudança institucional é processo constitutivo da instituição, questionamentos acerca da legitimidade e autoridade dos órgãos se tornam mais frequentes na medida em que alterações substantivas nas regras são freadas por estas mesmas regras.

A criação do poder de veto e destas demais regras que dificultam o processo de reforma ocasionou um *lock in* histórico com trajetória dependente de eterna volta ao passado. Se já há uma dificuldade tremenda em conseguir um consenso na AGNU quanto a possível reforma, como demonstrado no capítulo anterior deste trabalho, cinco Estados foram considerados detentores de poder suficiente para ter última palavra sobre questões de paz e segurança internacional. Em contrapartida, as regras modelaram as preferências dos atores e, atualmente, Estados como Argentina, México, Paquistão etc, defendem o *status quo* e o conjunto institucional atual, mesmo que não os favoreça, em oposição a uma mudança incerta que poderia deixá-los menos satisfeitos, enquanto Brasil, Alemanha e Índia se encontram insatisfeitos.

Na medida em que há alteração desta distribuição de poder e questionamentos surgem, o *feedback* é sempre necessário, pois está lá atrás a chave, ou o empecilho, para as reformas desejadas. Na AGNU a questão da reforma do CSNU está longe de atingir a maioria necessária para se colocar uma proposta em votação, isso se desconsiderarmos as propostas de uma aproximação de um

consenso quase absoluto. Em relação ao próprio CSNU, ataques e defesas ao poder de veto surgem, sendo ele um dos principais (se não o principal) dificultadores tanto para novas propostas de reformas quanto para uma possível votação sobre o tema. Ou seja, as regras criadas na Carta da ONU, e, em especial, o poder de veto, vetou a reforma formal do CSNU.

5.3. A importância das instituições informais e da reforma informal do Conselho de Segurança

Grande parte das discussões institucionalistas ignora a importância das instituições informais, se atendo às instituições formais. Segundo Weyland (2002), a vertente institucionalista da Escolha Racional, apesar de suas importantes contribuições para a ciência política, apresenta limitações relevantes quando aplicadas às instituições latino-americanas, em comparação com as instituições norte-americanas (WEYLAND, 2002).

Dentre os limites apontados pelo autor, a ênfase exacerbada nas regras formais é um dos principais problemas, tendo em vista que tem menor poder de explicação em relação ao comando e guia do comportamento político na América Latina, por exemplo. Ao se focar nas instituições formais, a Escolha Racional relega as práticas e instituições informais ao segundo plano. Além disto, Weyland (2002) afirma que ao contrário do que se pensa, estas instituições formais podem em sua maioria ser epifenômenos de padrões informais preexistentes (WEYLAND, 2002).

Outros fatores não analisados pela Escolha Racional podem ter efeitos significativos na política. O elemento estático natural à Escolha Racional, imputando às instituições a explicação para a preservação de estruturas e repetição de comportamento, ou seja, estabilidade e rigidez, determina que mudanças sejam elementos exógenos que rompem essas instituições, e não originárias da mesma (WEYLAND, 2002).

A dificuldade vai além da análise da mudança, mas mesmo da origem dessas instituições, que seriam regras do jogo, e não atores. Segundo o autor, os analistas da Escolha Racional, “mesmo quando examinam a reforma institucional, tomam por dadas as forças que dirigem a mudança (...) sem explicar esses processos cruciais por si mesmos” (WEYLAND, 2002, p. 70. Tradução livre), sendo melhores em analisar “fotos instantâneas de eventos e decisões específicas do que elucidar

processos históricos e políticos complexos que preparam o palco para esses eventos e decisões” (WEYLAND, 2002, p. 71).

Se a Escolha Racional apresenta dificuldades em lidar com a reforma das instituições, também peca quanto à análise da criação das mesmas, se considerarmos que esta criação é resultado inerente da mudança. A vertente não analisa sistematicamente a importância das crenças políticas e considera a criação das instituições derivações diretas dos interesses dos atores, desconsiderando percepções, atitudes, normas e modelos. Por sua vez, se crises políticas tornam difícil para os atores definir claramente seus interesses e uma ordem de ranqueamento destes, a Escolha Racional também peca nas análises das mesmas (WEYLAND, 2002).

Em um exemplo prático da importância das instituições informais para os estudos sobre a América Latina, Stokes (2003) conclui em seu estudo sobre a democracia em instituições políticas argentinas, que muitas das valorizadas características da democracia, a capacidade de resposta (*responsiveness*), e a responsabilidade por prestar contas (*accountability*) são decorrentes das instituições informais em determinada região argentina (STOKES, 2003).

A capacidade de resposta diz respeito a quando um político eleito em um sistema democrático “persegue políticas que estão em conformidade com as preferências dos constituintes” (STOKES, 2003, p. 2. Tradução livre). Uma forma dos cidadãos induzirem os políticos a responderem às demandas da sociedade é usar a eleição enquanto um dispositivo de seleção, em que: “1) os candidatos devem enviar sinais confiáveis na campanha; 2) eleitores devem prestar atenção nestes sinais; e 3) o vencedor deve agir de forma consistente com seus sinais de campanha” (STOKES, 2003, p. 3. Tradução livre). Como não estão escritas, estas etapas constituem instituições informais que garantem a resposta dos políticos.

Quando os representantes não estão inclinados a buscar as políticas de preferência dos constituintes, ou lhes falta competência ou honestidade, os cidadãos podem induzir a capacidade de resposta a partir da prestação de contas, em que: 1) os eleitores devem prestar atenção na performance de um representante durante seu mandato; 2) eleitores devem estabelecer limites de performance que determine o apoio e voto dos eleitores a ele; 3) políticos devem agir de forma a garantir a sua reeleição, antecipando as próximas eleições. A responsabilidade por prestação de

contas também se baseia em instituições informais, e em uma “obrigação moral” (STOKES, 2003).

Entretanto, nos estudos da autora, as instituições informais não são meramente complementares, ou apoio importante às instituições formais, que operam em seus interstícios para que estas funcionem melhor. No estudo de caso, as instituições e regras informais estão desempenhando o papel central na democracia, não somente aprimorando-a. O argumento central é de que as funções da democracia funcionam melhor quando regras informais impõem a capacidade de resposta e, no caso em análise específico, através da prestação de contas (STOKES, 2003).

A descoberta central da autora é de que: “pessoas que moram em uma cidade em que a democracia funciona razoavelmente bem, em um contexto nacional onde a democracia usualmente tem desempenho ruim, se diferenciam de pessoas de outras cidades e vilas sendo mais propensas a cumprir regras informais políticas que apoiam a *accountability*, e mais suscetíveis a acreditar que seus vizinhos também as cumpram. Também demonstram uma forte apreciação por instituições formais que apoiam a *accountability* democrática” (STOKES, 2003).

Em relação com o argumento de Putnam (*apud* STOKES, 2003), de que a cultura de confiança favorece a cidadania e relações políticas igualitárias, “por um tecido social de confiança e cooperação”, Stokes (2003), analisa que os resultados de suas pesquisas apontam para o contrário em Mar del Plata, na Argentina, onde não há essa confiança nas pessoas em geral de forma acentuada em comparação com outras regiões, nem parece haver evidência de criação de maior capital social ou maior envolvimento na vida associativa e, mesmo assim, a democracia funciona razoavelmente bem. Entretanto, há uma maior confiança de que outros eleitores também irão punir representantes que não obtiverem uma performance satisfatória (STOKES, 2003).

Além disto, neste caso, não há conexão entre emergência e consolidação da democracia e desenvolvimento econômico, em que maiores salários tornariam as pessoas menos propensas ao conflito e mais tolerantes às opiniões dos outros, argumento desenvolvido por Lipset (*apud* STOKES, 2003). Os resultados encontrados apontam que quaisquer efeitos de maiores salários, níveis educacionais ou qualidade de moradia não reduzem os efeitos das expectativas da *accountability*

na região, sendo os cidadãos de Mar del Plata mais propensos a participar das instituições informais do que de outras regiões (STOKES, 2003).

Para a autora, “quando a democracia funciona bem, quando alcança os efeitos que a faz melhor que outros sistemas de governo, isto se dá porque as instituições formais e informais interagem de forma apropriada” (STOKES, 2003, p. 31. Tradução livre). De acordo com a autora, o novo institucionalismo vem ignorando a importância das instituições informais para os resultados democráticos e uma forma de reformular este pensamento é pensar que os resultados das instituições formais podem, inclusive, estar condicionados às instituições e regras informais (STOKES, 2003).

As interações entre instituições formais e informais na democracia analisadas no caso de Mar del Plata, segundo a autora, vão além da função de “preencher espaços” deixados pelas instituições formais. Assim, de acordo com a autora, “expectativas de *accountability*, ao invés da confiança, foram as instituições informais que ajudaram a apoiar a democracia local na Argentina” (STOKES, 2003, p. 32. Tradução livre).

Outros autores evidenciam a importância das instituições e regras informais na análise de áreas específicas, como Pejovich (1999) que trata dos efeitos das interações das instituições formais e informais na estabilidade social e desenvolvimento econômico.

Helmke e Levitsky (2004), por sua vez, buscam demonstrar a importância das instituições informais na análise institucional, dos incentivos que autorizam ou inibem o comportamento político e das expectativas dos atores que não são motivados exclusivamente pelas instituições formais, sendo os resultados institucionais também modelados pelas estruturas informais (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Partindo da definição padrão de instituições, definidas como “regras e procedimentos (ambos formais e informais) que estruturam a interação social pelo constrangimento e possibilitando o comportamento dos atores” (HELMKE; LEVITSKY, p. 727, 2004. Tradução livre), os autores definem as instituições informais como:

“regras compartilhadas socialmente, usualmente não escritas, que são criadas, comunicadas e aplicadas (*enforced*) fora dos canais de sanção oficiais. Por oposição, as instituições formais seriam as regras e procedimentos que são criados, comunicados e aplicados (*enforced*) através dos canais amplamente aceitos como oficiais” (HELMKE; LEVITSKY, p. 727, 2004. Tradução livre)

Para Jütting et al (2007), as instituições informais seriam normas sociais sancionadas pelo comportamento, extensões, elaborações ou modificações das regras formais fora do framework oficial. Estas instituições são autoimpositivas por mecanismos de obrigação, ou porque simplesmente serviriam aos interesses dos indivíduos. Apesar de não codificadas, são aceitas como legítimas (JÜTTING et al, 2007).

Faz necessário, a partir do conceito, reconhecer estas instituições informais, que não devem ser confundidas com instituições formais fracas, em que as regras existentes são desviadas ou ignoradas. Nestes casos, podem inexistir regras estáveis e obrigatórias tanto formais quanto informais. Por sua vez, regularidades comportamentais só podem ser consideradas instituições informais caso gerem algum tipo de sanção externa (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Há diferença também entre instituições e organizações, tanto formais quanto informais, explicitada por Douglass North (1990) entre atores e regras. Por fim, os autores distinguem entre instituições informais do conceito de cultura, que pode ajudar a moldar estas instituições, mas é caracterizado pelo compartilhamento de valores sociais, ao contrário das instituições que são definidas em termos de compartilhamento de expectativas (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Desta conceituação, emergem duas dimensões: a primeira quanto ao grau de convergência dos resultados institucionais formais e informais; a segunda quanto à efetividade das instituições formais relevantes, “a extensão em que regras e procedimentos que existem no papel são aplicadas (*enforced*) e cumpridas (*complied*) na prática” (HELMKE; LEVITSKY, p.728, 2004).

Quadro 3: Tipologia de Instituições Informais de Helmke e Levitsky (2004)

Resultados	Instituições Formais Efetivas	Instituições Formais Ineficientes
Convergentes	Complementar	Substitutiva
Divergentes	Acomodatícia	Competitiva

Fonte: HELMKE; LEVITSKY, p.728, 2004. Tradução livre.

Estas dimensões produzem uma tipologia com quatro categorias, conforme demonstrado no quadro 3. As instituições informais complementares combinam

regras formais efetivas e resultados convergentes, preenchendo as lacunas das regras formais ou facilitando a realização de objetivos individuais dentro do framework institucional formal. Tem por resultado a criação ou fortalecimento de incentivos para o cumprimento das regras formais (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Do outro lado do espectro, as instituições informais competitivas coexistiriam com instituições formais ineficientes, cujas regras e procedimentos não são aplicadas, possibilitando aos atores ignorá-las ou violá-las. Estas instituições informais ocasionariam resultados divergentes, sendo incompatíveis com as regras formais (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

As instituições informais substitutivas combinam instituições formais ineficientes e resultados convergentes. Como nas instituições informais complementares, os atores buscam resultados compatíveis com as regras formais, mas como nas instituições informais competitivas, elas existem em ambientes em que as regras formais não são aplicadas. Assim, as instituições informais substitutivas alcançam o que as formais não alcançam (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Por fim, as instituições informais acomodatórias criam incentivos para ações que alteram os efeitos substantivos das regras formais, mas sem violá-las. De acordo com os autores, podem “contrariar o espírito, mas não a letra”, o que está escrito nas regras formais. Este tipo de instituição é criado por atores não satisfeitos com os resultados das regras formais, mas incapazes de mudar ou violar estas regras. Para os autores, estas instituições informais aumentariam a estabilidade das instituições formais, reduzindo a pressão por mudanças (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

A criação destas instituições informais poderia ter várias motivações. A primeira delas diz respeito à incompletude das instituições formais. A segunda por ser uma estratégia para atores que prefeririam uma solução formal institucional, mas não podem alcançá-la, por faltar poder para mudar as regras formais ou pelas instituições formais existirem mas serem ineficientes. A terceira motivação seria a busca por objetivos que não podem ser expostos publicamente ou internacionalmente, por não serem aceitáveis, como corrupção, suborno, patrimonialismo, compra de votos etc (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Enquanto as instituições formais são criadas pelos canais oficiais, comunicadas e aplicadas por agências, as informais são criadas, comunicadas e aplicadas fora do canal público, podendo inclusive ser negadas pelos atores. Estas

instituições informais podem ser criadas e impostas pela elite ou emergir de fora. Podem emergir de processo descentralizado, por pontos focais, interação repetitiva ou barganha, como também podem ser resultado de processo contingente histórico em que estas estruturas informais são produtos de conflitos e compromissos particulares. A comunicação pode, por exemplo, ser por aprendizado social, tentativa e erro, por redes sociais e organizações políticas (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

A identificação destas instituições informais obviamente é muito mais complexa do que as formais. É necessário analisar as expectativas compartilhadas dos atores quanto aos constrangimentos enfrentados, analisar a comunidade à qual estas regras informais se aplicam e como estas são aplicadas (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Na esperança de que a ONU não tenha o mesmo destino da Sociedade das Nações, solapada por uma guerra mundial, e sabendo que a história muda e que com ela devem mudar as instituições, o CSNU não se manteve estático nas últimas décadas. Como visto, novos procedimentos e regras informais foram desenvolvidos, dando suporte ou preenchendo os buracos deixados pelas regras formais.

Talvez o primeiro tipo de instituição informal que se desenvolveu no CSNU, logo após sua criação, foi o veto de abstenção, ou sua variável, a ausência no momento da votação. A Carta da ONU não faz menção à possibilidade de que um Estado membro permanente ou não-permanente do CSNU se abstenha na votação e, ao contrário, em relação às decisões substantivas, determina a necessidade de uma maioria qualificada, incluindo a votação afirmativa dos membros permanentes.

Ou seja, a abstenção, em especial dos membros permanentes, foi uma adaptação às regras formais, de forma a possibilitar que Estados pudessem não vetar uma determinada decisão mas expressar, de alguma forma, sua não concordância em absoluto com a mesma. Por sua vez, a ausência no momento da votação também passou a ser considerada voto de abstenção, tendo grande importância, por exemplo, de quando da aprovação da *Uniting for Consensus*, que autorizou, posteriormente a Guerra à Coreia na década de 50. Desta forma, seguindo a tipologia de Helmke e Levitsky (2004), poderíamos classificar os votos de abstenção, e sua variante, a ausência nas votações, enquanto instituições informais complementares, que auxiliam no processo decisório.

Outro tipo de instituições informais que se desenvolveu ao longo das décadas, como adaptação ao meio, foi os grupos informais de Estados, que

passaram a influenciar no processo de tomada de decisão do órgão, e se tornaram objeto de estudo de Jochen Prantl (2006).

Prantl (2006) demonstra que os grupos informais de Estados, criados ainda durante a Guerra Fria, mas tendo se aprimorado com o fim do mundo bipolar, tem implicações na governança do e no CSNU. Onde, como, em quais circunstâncias, quando e por quê essas instituições informais importam, no caso, os grupos informais de Estados, são questões levantadas pelo autor, que busca analisar como as organizações internacionais são capazes de se adaptar a uma mudança no sistema (PRANTL, 2006).

A Carta da ONU possibilitou desenvolvimentos e variações na segurança coletiva, que inclui a tendência a alianças e ações militares regionais, a delegação dos poderes de coação do CSNU para coalizões de estados ou arranjos militares em nome da organização e o surgimento das operações de paz.

Para Prantl (2006), a existência de alianças regionais, “reflete o fato de que a maioria dos Estados tende a usar suas forças em operações militares regionais, ao invés de globais” (PRANTL, 2006, p. 39. Tradução livre), acompanhado de uma tendência ao multilateralismo, ao invés de intervenções unilaterais, o que levou a descentralização da segurança global.

Na tipologia de Helmke e Levitsky (2004), podemos considerar a tendência a alianças e ações militares regionais instituições informais idealmente complementares à instituição formal, visto que a própria Carta da ONU prevê em um capítulo especial a importância dos mesmos na manutenção da paz e segurança internacional. Obviamente a evolução de cada um desses arranjos poderá ter implicações diferenciadas.

Já a delegação dos poderes de coação do CSNU para coalizões de Estados ou arranjos militares podemos considerar inicialmente como substitutivas às instituições formais do CSNU, tendo em vista que a Carta, apesar de prever a criação de uma força internacional sob os auspícios da ONU, não conseguiu efetivá-la na prática. Idealmente, estas instituições possibilitariam a resolução de conflitos, à força, quando necessário, a partir de uma resolução tomada pelo CSNU, com mandato específico. Entretanto, como visto nos casos da Bósnia e Iraque, podem se configurar em uma instituição informal competitiva, quando não opera a partir de decisão do órgão, muitas vezes ferindo os princípios da organização.

Por fim, a criação das operações de paz, enquanto mecanismos *ad hoc*, é outro exemplo de flexibilidade da Carta. Inicialmente caracterizadas pela imparcialidade, o consentimento das partes e o princípio da não utilização do uso da força, as operações de paz tiveram estes princípios flexibilizados. Com as primeiras operações de paz, a governança foi transferida do CSNU para o Secretariado e AGNU, o que favoreceu a criação dos grupos de estados informais. Posteriormente, com a aproximação entre as superpotências, ainda na Guerra Fria, a governança foi retransferida ao CSNU (PRANTL, 2006).

Criadas em um contexto específico, as operações de paz tinham como objetivo se posicionarem como *buffers* dos conflitos, garantindo algum cessar-fogo negociado previamente. Posteriormente, com a maior complexidade dos conflitos, que deixaram de ser primordialmente interestatais para serem intraestatais com o fim da Guerra Fria, as operações de paz passaram a incluir funções como monitoramento de eleições, treinamento policial e militar, a reconstrução de instituições políticas e a administração civil.

Estas operações se desenvolveram de manutenção da paz, para construção da paz e para imposição da paz, tendo um caráter primordialmente complementar ao trabalho do CSNU ao se encaixar enquanto interpretação de como o órgão cumpriria sua principal função de manutenção da paz e segurança internacional.

Obviamente, como demonstra Prantl (2006), na medida em que estas operações foram inicialmente controladas pelo Secretário Geral e pela AGNU em menor grau, puderam ter efeitos competitivos em relação aos membros do CSNU. Além disso, estas operações de paz acabaram sendo formalizadas com a criação da *Peacebuilding Commission*.

Para Prantl (2006), os grupos informais seriam a quarta variação na segurança coletiva em resposta à crise da organização. O autor analisa os “grupos de contato”, que seriam aqueles em que Estados apoiam a implementação dos bons ofícios, mandatos das operações de paz confiados ao Secretário Geral, sendo coalizões *ad hoc*, não selecionadas pelo Secretário, e que trabalham de forma separada do Conselho de Segurança e fora do *framework* da ONU, podendo ou não agir de acordo com os objetivos desta, e os “grupos de amigos” que emprestam influência aos esforços do Secretário Geral, ajudando a manter as partes de um conflito engajadas durante o processo (PRANTL, 2006).

No entanto, podemos definir ambos enquanto “grupos informais de estados” com formação ad hoc, estrutura de reuniões informais e efeitos no Conselho de Segurança com graus variáveis. Na perspectiva de Dag Hammarskjöld, então Secretário- Geral da ONU quando da criação da primeira operação de paz, a constituição destes grupos informais poderia ser derivada da autoridade e responsabilidades do Secretário-Geral, sem mandato específico da AGNU ou CSNU, visão que seria posteriormente contestada por vários membros permanentes (PRANTL, 2006).

Prantl (2006) parte de três argumentos principais. O primeiro, de que grupos informais proliferaram no pós- Guerra Fria em resposta ao aumento da demanda por adaptações no ambiente de segurança da ONU, sem que, para isso, fosse necessária a realização de uma mudança na estrutura formal. Estes grupos informais se constituíram em agentes de mudanças incrementais, ampliando a governança do CSNU ao fazer a ponte entre o gerenciamento do conflito e o processo de legitimação (PRANTL, 2006).

Somente alguns Estados, que participam do CSNU, têm capacidade de contribuir com o trabalho do órgão. Por sua vez, a rotação dos membros não-permanentes dificulta um planejamento de políticas de longo prazo, tendo em vista que conflitos civis levam, em média, sete anos, e que ainda assim há necessidade de mais uma década para sua estabilização total. E, por fim, constrangimentos estruturais do CSNU, resultantes de mudanças sistêmicas, também auxiliaram na proliferação de consultas informais, adaptações de métodos de trabalho e procedimentos do órgão (PRANTL, 2006). Estes grupos informais são, dessa forma, alternativas às regras formais da Carta, que facilitaram a obtenção de resultados.

O segundo argumento é o de que estes grupos informais são mecanismos que permitem a “opção externa” (*exit option*) dos constrangimentos estruturais do Conselho de Segurança e dão “voz” para os *stakeholders* em um conflito. Partindo dos conceitos de Hirschmann (1970), o autor argumenta que “‘opção externa’ significa a opção por deixar o framework da ONU, parcial ou completamente, para escapar dos constrangimentos estruturais da ONU” (PRANTL, 2006, p. 11. Tradução livre), sendo que esta saída é parcial se ocorre dentro dos objetivos da organização (Namíbia) e total se ocorre fora destes, podendo ser um desvio temporário (Kosovo e Iraque). Já a “‘voz’ constitui a possibilidade dos *stakeholders* do conflito (assim como o Secretariado da ONU) articularem seus interesses antes do CSNU e terem

influência informal na tomada de decisão” (PRANTL, 2006, p.11. Tradução livre). Desta forma, os grupos informais seriam “uma estratégia de saída conveniente para incluir aqueles estados que têm capacidade a seu dispor, mas não voz formal no Conselho para definir suas ações em cadeia” (PRANTL, 2006, p. 36. Tradução livre).

Entretanto, deve-se salientar que a própria “opção externa” pode ser considerada uma instituição informal competitiva, ao levar Estados poderosos, como os EUA, a agirem fora do âmbito institucional no momento da tomada de decisão, violando as regras da Carta da ONU, mesmo que a ação seja condizente com os princípios da organização. Já o aumento da voz pode ser considerada uma instituição informal complementar, ao possibilitar a participação de atores que, somente sob as regras formais, não teriam vez.

Por fim, o terceiro argumento do autor é de que, no pós- Guerra Fria o processo de resolução de problemas e sua legitimação estão separados. O primeiro tende a ser delegado aos grupos informais enquanto o Conselho de Segurança provê sua legitimação, sendo o detentor do poder simbólico. Esta descentralização permite aos estados membros alcançarem objetivos políticos que seriam inalcançáveis em uma estrutura centralizada. A centralização, por outro lado, traria a legitimação das ações dos estados (PRANTL, 2006).

Para Prantl (2006), os grupos informais de Estados afetam a relação triangular entre CSNU, Secretariado e, em menor extensão, AGNU, mas ainda não há muita clareza quanto ao grau de influência destes grupos na tomada de decisão, tendo em vista que a Carta nada diz a respeito do acesso desses grupos. Entretanto, as evidências demonstram que possuem grande influência informal, mas de forma diferenciada caso a caso (PRANTL, 2006)

O envolvimento pode ser tão forte que se aproxima de uma qualidade de membro (*membership*) informal e, até mesmo, de um veto informal, tendo em vista que, ao apresentarem as propostas aos membros do órgão, poucas alterações substantivas são possíveis (PRANTL, 2006) e ao caráter consensual das votações, como comprovado acima.

Essa influência dos grupos informais pode se tornar maior que a dos membros não-permanentes (PRANTL, 2006), pois participam mais ativamente das negociações, principalmente se consideramos que muitas decisões são tomadas fora do *framework* institucional.

Entretanto, o CSNU pode ter um papel somente marginal no gerenciamento dos conflitos, fazendo com que alguns grupos de contato se sobreponham ao próprio órgão, em casos de travamento, por exemplo, restando ao Conselho o papel de legitimador *post hoc* da ação. Desta forma, dependendo da situação, e de quem a analisa, os grupos informais podem ser considerados complementários, mas também competidores em relação ao CSNU, gerando pressão por maior transparência nos métodos de trabalho e procedimentos do CSNU (PRANTL, 2006).

A descentralização da substância e a manutenção do processo de legitimação foi a principal mudança na governança do CSNU. Entretanto, essa legitimidade só será ampliada dependendo se esses grupos informais são complementares ou competem com a governança do CSNU e a própria aceitação e legitimação destes grupos em relação a terceiras partes. A boa governança dependerá, em última análise, da capacidade dos grupos informais equilibrarem inclusão, eficiência, informalidade, transparência e *accountability* (PRANTL, 2006).

Ou seja, na tipologia criada por Helmke e Levitsky (2004) podemos considerar os encontros e grupos informais (em especial os “grupos de contato” e “grupos de amigos”, tratados por Prantl) como instituições informais inicialmente acomodatórias, ao acomodarem interesses de novas potências como Alemanha e Japão, que passam a ser consultados em todas as decisões do CSNU, e interesses das potências emergentes, que, apesar de ainda buscarem a reforma do órgão, tem maior “voz” na tomada de decisão, ao participarem dos grupos de contato e grupos de amigos do Secretário Geral. Ao incluírem estes atores no processo de tomada de decisão, os membros permanentes, grandes beneficiários das regras do jogo atual, conseguem acalmar os questionamentos acerca da representatividade do órgão e, como demonstrado, adiar indefinidamente a sua reforma.

Entretanto, estes encontros e grupos informais podem ter efeitos competitivos à instituição formal, ao frear a realização de encontros formais, momentos em que o posicionamento real dos Estados se torna mais visíveis e com maior transparência. Além disso, como visto nas discussões a respeito da evolução do processo de tomada de decisão, estes grupos muitas vezes são utilizados pelos membros permanentes para definirem o teor de uma resolução antes mesmo de discuti-la com os membros não permanentes. Assim, apesar de beneficiar alguns Estados que passam a ser mais consultados, estas instituições informais o fazem em detrimento dos próprios membros não-permanentes, rivalizando com a regra formal.

Outra instituição informal que vem adquirindo maior notoriedade é a noção do *responsibility to protect*, que flexibiliza o conceito de soberania do Estado ao favorecer o entendimento de que os Estados são responsáveis pela proteção de seus cidadãos e, no caso da violação deste compromisso, os outros Estados devem intervir. Esta instituição informal teria por influência as Doutrinas de Direitos Humanos e Democracia de Boutros-Ghali e Kofi Annan. Entretanto, é a partir deste conceito que os Estados vêm justificando intervenções, sob a proteção da “intervenção humanitária”. Esta instituição informal pode ser considerada substitutiva, se entendermos que ao buscar uma maior proteção dos direitos humanos, se encaixa nos princípios da própria organização. Entretanto, podemos considerá-la competitiva, tendo em vista que rivaliza com um princípio antes tão defendido quanto o da soberania estatal, fundamental para a própria criação da organização. Além disto, também pode ser classificada como competitiva ao ser utilizada como justificativa para busca de interesses puramente egoístas.

Além dos “grupos de contato” e “grupos de amigos” do Secretário- Geral, analisados por Prantl (2006), outros grupos informais de negociação também podem ser considerados instituições informais, como a “Fórmula Arria” e a “Fórmula Somália, que facilitaram a participação de não- membros do Conselho de Segurança e da sociedade civil no processo de decisão do órgão, principalmente daquelas ONG’s reconhecidas, como os Médicos sem Fronteiras e a Cruz Vermelha.

Em relação à “Fórmula Arria”, a instituição informal possibilita reuniões entre membros do Conselho e personalidades internacionais eminentes de Estados não envolvidos no conflito ou representantes de partes não-estatais envolvidas na disputa, podendo ser consideradas complementares ou acomodatórias, dependendo do caso. Já a “Fórmula Somália”, entre membros do Conselho mais representantes de ONG’s pode ser considerada complementar, visando uma maior participação da sociedade civil.

Caso comprovada, a hipótese de “suborno”, ou auxílio financeiro em troca de votos, se qualificaria enquanto instituição informal competitiva ao processo de tomada de decisão formal, ao beneficiar interesses das grandes potências, em especial os Estados Unidos, em detrimento de outros Estados e da sociedade internacional como um todo, em casos específicos em que uma determinada questão a ser julgada fosse de alto interesse da grande potência.

Uma hipótese menos pesada, mas também com efeitos perversos à instituição, se constituindo uma instituição informal competitiva, ou acomodatória, caso comprovada, seria a “troca de votos” entre Estados, onde o Estado “A” votaria a favor do Estado “B” em determinada votação, em troca de um favorecimento futuro do Estado “B” ao Estado “A” em outra votação do mesmo órgão ou mesmo de órgãos ou organizações diferentes. Seria competitiva pois resulta em efeitos divergentes aos da instituição formal, mas também acomodatória se levarmos em consideração que acomoda interesses de grandes e médias potências sem influência suficiente da regra formal.

Como já analisado, algumas variáveis, ainda não bem esclarecidas, favoreceram, após a Guerra Fria, a emergência do consenso no Conselho de Segurança. A exigência do consenso nas votações do Conselho havia sido considerada uma fraqueza da Sociedade das Nações e uma das justificativas para a diferenciação entre os membros que, no CSNU, teriam ou não o poder de veto, o que gera um estranhamento ainda maior do surgimento desta prática.

Alguns fatores, como uma maior aproximação histórica entre as grandes potências com a queda da União Soviética, a não emergência de uma nova potência revisionista e a diminuição de conflitos inter-estatais (em detrimento de conflitos intra-estatais) podem ter auxiliado no desenvolvimento do consenso. Entretanto, suspeita-se de que o surgimento de instituições informais tenha um maior poder explicativo, como a proliferação de grupos e encontros informais e mesmo a possibilidade de que algum tipo de suborno ou troca de votos esteja acontecendo “por debaixo dos panos”, nos meios diplomáticos. Um indício disto seria a brusca mudança ocorrida no padrão de votação do órgão após 1991, o que não pode ser explicado a partir somente da alteração de poder e de posicionamento político, como visto na AGNU.

A própria criação do consenso no CSNU deve ser considerada uma instituição informal, ao gerar expectativa de comportamento e mesmo possíveis sanções aos atores desviantes. Neste sentido, o consenso no CSNU pode ser considerado, na tipologia de Helmke e Levitsky (2004), uma instituição informal altamente competitiva às regras formais de votação, ao limitarem o posicionamento dos Estados, que dada, a nova instituição informal, não mais podem se expressar livremente, ao menos não em público. Nesta lógica, o poder de votação dos membros não-permanentes seria ainda mais reduzido, enquanto os membros permanentes e seu

poder de veto dominariam por completo as votações, aumentando a força do *lock in* histórico.

A reforma de instituições informais é um processo longo que envolve alteração nas relações de poder e superação da dependência sobre a trajetória. (JÜTTING; DRECHSLER; BARTSCH; SOYSA, 2007). As fontes de mudança das instituições informais também são variadas. A primeira delas é a própria mudança institucional formal, que altera os custos e benefícios das informais. Neste caso, a mudança pode ser no desenho institucional formal, que ocasionaria mudanças institucionais informais rapidamente, ou uma mudança na força e efetividade da instituição, com alterações no nível da aplicação das regras formais, que implicaria no abandono ou enfraquecimento de instituições informais. Outra fonte seria por evolução dos valores sociais, ou seja, por alteração na cultura, o que geraria mudanças vagarosas e incrementais nas instituições informais (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Assim, poderíamos esperar no caso da ocorrência da reforma formal, que estas instituições informais fossem alteradas. Os resultados destas alterações seriam variáveis. Em relação aos grupos informais, o suborno e troca de votos, diretamente relacionados ao CSNU, podemos esperar que fossem extintos ou reformulados com a nova configuração do poder de votação. Isto acarretaria implicações também para a votação do órgão, podendo gerar algumas rupturas do padrão consensual.

A alteração do *status quo* e da distribuição de poder e recursos pode enfraquecer os atores que se beneficiam de instituições informais particulares e fortalecer aqueles que buscam mudá-las. Esta mudança também tende a ser gradual e incremental, ocasionada pela reorientação das expectativas quanto ao poder de barganha (HELMKE; LEVITSKY, 2004). É interessante acrescentar a esta formulação dos autores, entretanto, que alterações no *status quo* e da distribuição de poder e recursos que favoreçam os atores que se beneficiam das instituições informais, por sua vez, podem permitir que estes atores busquem uma reforma institucional formal, tornando formais instituições antes informais.

Obviamente, uma alteração da distribuição do poder acarretará na reformulação ou extinção de várias das instituições informais, e, no caso desta alteração ocorrer de forma brusca, pode inclusive gerar a reformulação não só de uma, mas de todas as instituições formais, como nos aponta Ikenberry.

Outra fonte de mudança se daria quando um número suficiente de atores se convence de que alternativas melhores existem e, havendo mecanismos de coordenação para tanto, estas normas podem ser alteradas rapidamente (HELMKE; LEVITSKY, 2004). Para Jütting et al. (2007), os governos também poderiam ser considerados fontes de mudança, baseado na capacidade e disposição de impor sua vontade. No caso da ONU, a organização tem poderes limitados sobre os governos particulares, mas espera-se que algum grau de independência em relação aos mesmos, podendo influir neste processo.

Procedimentos democráticos também podem influenciar positivamente na reforma das instituições informais, assim como grupos da sociedade civil e personalidades-chaves. Enquanto instituições informais complementares e acomodatórias são altamente suscetíveis à alteração do desenho institucional formal, as substitutivas e competitivas são suscetíveis a mudanças na força e efetividade das instituições formais (HELMKE; LEVITSKY, 2004).

Assim, de forma sintética, identificamos no Quadro 4 as seguintes instituições informais, com efeitos diversos, e suas implicações no processo de tomada de decisão e no funcionamento do CSNU:

Quadro 4: Instituições Informais do Conselho de Segurança da ONU
(continua)

Tipologia	Instituições Informais	Mudança nas/das Instituições Informais
Complementares	Alianças e ações militares regionais	Por alteração no desenho institucional
	Operações de paz	
	Fórmula Arria	
	Fórmula Somália	
	“Voz”	
Acomodatórias	Voto de Abstenção	Por alteração no desenho
	Grupos de contato	
	Grupos de amigos	

	Fórmula Arria	institucional
	Troca de votos	
	Voto de Abstenção	
Substitutivas	Delegação de poder de coação	Por alteração na distribuição de força e na efetividade das instituições formais
	<i>Responsibility to protect</i> e a intervenção humanitária (inspiradas nas Doutrinas de Direitos Humanos e Democracia de Boutros-Ghali e Kofi Annan)	
Competitivas	Delegação de poder de coação	Por alteração na distribuição de força e na efetividade das instituições formais
	Operações de paz	
	Grupos de contatos	
	Grupos de amigos	
	Opção externa	
	<i>Responsibility to protect</i> e a intervenção humanitária (inspiradas nas Doutrinas de Direitos Humanos e Democracia de Boutros-Ghali e Kofi Annan)	
	Suborno	
	Troca de votos	
	Consenso	

Fonte: Elaboração própria

Se o processo institucional da mudança não pode parar, sob risco de a instituição ficar defasada, a reforma do CSNU é prejudicada tanto formal quanto informalmente. Formalmente o *lock in* histórico resultante da Carta da ONU, que criou o poder de veto dos membros permanentes e demais regras de alteração, estabeleceu uma trajetória dependente que se não impossibilita, dificulta

enormemente o processo da reforma. Informalmente as instituições que emergem para aliviar a pressão também correm o risco de ter um resultado limitado.

A mudança destas instituições informais é dependente da própria alteração do desenho institucional que, como vimos, sofre com um forte *lock in* histórico, e de uma alteração da distribuição de poder e da efetividade das instituições formais. Como apontado por Ikenberry, uma brusca alteração da distribuição de poder, que surja como um *breaking point* da trajetória dependente da ordem internacional estabelecida, só ocorre em casos de grandes guerras ou de crises econômicas globais. Desta forma, esperamos que a ONU e o CSNU trabalhe em sua efetividade, como única válvula de escape para a situação em que se encontra.

Caso isto não ocorra, temos o risco de surgimento de várias instituições acomodatórias e complementares para resolver casos pontuais, mas as instituições substitutivas e competitivas permanecerão disseminando seus efeitos perversos, ameaçando a instituição formal e gerando mais questionamentos em relação à ordem estabelecida.

CONCLUSÃO

A criação do Conselho de Segurança enquanto instituição formal para manutenção da paz e segurança internacionais resultou de aprendizagem dos erros e acertos do Conselho da Sociedade das Nações. O desenvolvimento do Conselho e os desafios enfrentados, principalmente em relação ao envolvimento das grandes potências, deram o tom para os debates que culminaram na criação da ONU.

Nas Conferências de Dumbarton Oaks e Yalta, as grandes potências, em especial os Estados Unidos e a União Soviética, teceram os moldes da principal organização internacional, e de seus principais órgãos, que abarcaria o globo e envolveria as outras instituições internacionais. Na Conferência de São Francisco, o framework institucional já estava praticamente acertado entre as potências, restando às pequenas e médias potências alguma contribuição residual e o ritual de aprovação, em que seriam selados os acordos que comprometeriam os grandes vencedores da II Guerra, os Estados Unidos, a restringirem seu poder em troca de aquiescência institucional dos Estados mais fracos, de acordo com o modelo de explicação institucional proposto por Ikenberry (2001). Por outro lado, apesar de não reconhecido pelo autor, a nova organização, e em especial o Conselho de Segurança, teria um papel fundamental, ainda durante a Guerra Fria, de contenção e aprendizado entre as superpotências.

Por sua vez, o processo de reforma do Conselho de Segurança se iniciou antes mesmo da formalização da Carta, com a busca por Estados contrários ao poder de veto de um dispositivo que facilitasse a reforma formal do órgão, na Conferência de São Francisco. Potências médias como Brasil e Espanha, seguidos dos pequenos Estados, questionavam o poderio institucional que seria entregue às grandes potências, e tentaram amenizar as regras que possibilitariam uma futura reforma institucional. Entretanto, o único momento em que esta reforma formal ocorreu foi em 1963/65, sem que tenha resultado em maior poder de votação substancial aos membros não-permanentes, como defendido por O'Neill (1996).

Com a entrada de dezenas de novos membros na ONU, o fim da Guerra Fria e a emergência de novas potências como Alemanha e Japão, e potências médias como Brasil, Índia e África do Sul, o movimento em busca de uma nova reforma formal se fortaleceu institucionalmente. A própria organização deu algumas demonstrações do grau de importância do tema a partir da criação de um grupo de

trabalho na AGNU, o *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*, e de um Alto Painel de especialistas, pelo Secretariado, para discussão do tema, o *High Level Panel on Threats, Challenge and Change*.

Entretanto, alguns fatores, se não impossibilitam, dificultam enormemente a conclusão de uma reforma formal. Como defendido enquanto hipótese, e demonstrado, a Carta da ONU estabeleceu um *lock* in histórico ao criar regras formais de reforma do órgão que, na realidade, travam o próprio processo. As várias propostas de reforma levantadas pelos membros interessados, pelo Alto Painel e especialistas, sem resultado prático, e os debates infrutíferos no *Open-ended Working Group* demonstram a dificuldade dos atores de chegarem a um acordo. Diferentes interesses e rivalidades regionais impossibilitam a criação de uma proposta que possa ser aprovada pela maioria da AGNU, apesar do aparente consenso de que o CSNU já não é representativo das atuais disposições do poder e, com isso, perder legitimidade internacional.

Além das próprias regras que tratam da reforma do órgão, o poder de veto dos membros permanentes, que concentra 98,1% do poder de votação (O'NEILL, 1996), aumenta o risco de, mesmo que a maioria da AGNU chegue a um acordo, um único Estado vetar o processo. Um efeito claro desta concentração de poder de votação é o surgimento de um padrão de votação consensual no órgão com o fim da Guerra Fria, em decorrência de variáveis ainda não muito claras, que acaba por diminuir ainda mais o poder dos membros não-permanentes, também demonstrado neste estudo.

Obviamente as instituições são criadas para terem maior durabilidade e garantir o congelamento de certo *status quo* de quando da sua criação. Entretanto, o risco é de que a instituição se torne obsoleta e os questionamentos se intensifiquem. Se o momento atual não facilita uma nova reforma formal do órgão, pelas dificuldades acima levantadas, o processo de tomada de decisão e de funcionamento do CSNU alteraram profundamente ao longo das décadas em decorrência de práticas e instituições informais do órgão. O estudo de seu desenvolvimento auxilia-nos a compreender sua influência na tomada de decisão do órgão e em que medida a reforma informal favorece ou não a tão aguardada reforma formal.

Em decorrência de momentos, casos e práticas específicas da ONU, as instituições informais foram emergindo, em caráter complementar, acomodatório, substitutivo ou competitivo às instituições formais, conforme tipologia de Helmke e Levitsky (2004). Se por um lado algumas destas instituições complementaram as instituições formais e auxiliariam na acomodação de atores não satisfeitos com as mesmas, outras substituíram regras formais quando estas se apresentaram ineficientes e mesmo competiram com estas, independente da sua eficiência. Neste sentido, estas mudanças informais se aproxima da formulação proposta por Carr (1981) de “mudanças pacíficas”

Alguns exemplos destas instituições informais foram levantadas ao longo do trabalho e tipificadas ao final do mesmo. Assim, as operações de paz e a Fórmula Somália são exemplos típicos de instituições complementares, enquanto os “grupos de contato” e a troca de votos o são de instituições acomodatórias. Por sua vez, a delegação de poder e o *responsibility to protect* podem ser consideradas substitutivas, apesar de às vezes terem efeitos perversos e se tornarem competitivas, como a “opção externa” e o suborno.

Estas instituições informais vêm garantindo a perpetuação das instituições formais, apesar dos questionamentos, aliviando os efeitos perversos do *lock in* histórico. Obviamente, se ater mais detidamente a cada uma das instituições informais, como o fez Prantl (2006) em relação aos “grupos de contato” e “grupos de amigos”, assim como de outras instituições informais não elencadas, auxiliará na compreensão da reforma do Conselho de Segurança da ONU que, apesar de formalmente se encontrar travada, vem ocorrendo lentamente por debaixo dos panos das instituições informais.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A.; DAVID D. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? **Journal of Economic Growth**, Springer, v. 5, n.1, p.33-63, March, 2000.
- ALKER, H. R. Jr.; RUSSETT, B. M. **World Politics in the United Nations General Assembly**. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1965.
- BACCARINI, Mariana Pimenta Oliveira. O Processo Político da Tomada de Decisão do Conselho de Segurança: variáveis institucionalistas. In: V Seminário Nacional de Ciência Política, 2010, Porto Alegre. **Anais do V Seminário Nacional de Ciência Política: a Construção da Ciência Política na América Latina**, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- BACCARINI, Mariana Pimenta Oliveira; DINIZ, Eugenio . UN Security Council Decision-Making: Testing the Bribery Hypothesis. In: International Studies Association Annual Conference "Global Governance: Political Authority in Transition", 2011, Montreal. **52nd Annual Convention of the International Studies Association**, 2011.
- BACCARINI, Mariana Pimenta Oliveira. A Observância do Consenso no Conselho de Segurança das Nações Unidas no pós- Guerra Fria. In: 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu. **Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs**, 2011.
- BACCARINI, Mariana Pimenta Oliveira. Os Padrões de Votação da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas em perspectiva comparada e a busca dos atores emergentes. In: XXIX **Congreso Latinoamericano de Sociología**, 2013, Santiago. XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología, 2013.
- BARACUHY, Braz. A Crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a Natureza da Política Externa Brasileira. **Contexto Internacional**, vol.28, n.2, 2006.
- BASHIR, O; LIM, D. Misplaced Blame: Foreign Aid and the Consequences of UN Security Council Membership. **Journal of Conflict Resolution**, n. 57, p. 509-523, 2012.
- BECK, Peter J. The League of Nations and the Great Powers, 1936-1940". **World Affairs**, vol.157, n.4, 1995.
- BOSCO, David L. **Five to Rule them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World**. Oxford University Press, 2009.
- BOWEN, Gordon L. 2006. Vetoes in the United Nations Security Council, 1946-2005. Disponível em:
<<http://www.mbc.edu/faculty/gbowen/VetoesInUNSecurityCouncil.htm>>
- BRIGGS, Herbert W. Power Politics and International Organization. **The American Journal of International Law**. Vol. 39, n. 4, Outubro. 1945.

BUENO DE MESQUITA, B; SMITH A. A Political Economy of Aid. **International Organization**, Cambridge, v. 63, n.2 , p. 309-340, April, 2009.

BUENO DE MESQUITA, B; SMITH A. The Pernicious Consequences of UN Security Council Membership. **Journal of Conflict Resolution**, n. 54, p. 667-686, 2010.

BUENO DE MESQUITA, B; SMITH A. Aid: Blame it All on Easy Money. **Journal of Conflict Resolution**, n. 57, p. 524-537, 2012.

CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Brasília: Editora da UnB, 2001. Disponível em www.funag.gov.br.

CENTER FOR UN REFORM EDUCATION. **Governing & Managing Change at the United Nations: Reform of the Security Council from 1945 to September 2013**, 2013. Disponível em www.centerforunreport.org

CLAUDE, Inis. **Swords into plowshares**. Nova Iorque: Random House, 1971.

DOBBINS, James et al. **Begginer´s Guide to Nation- Building**. Santa Monica: Rand, 2007

DOREIAN, P., Lloyd, P.; MRVARR, A. Partitioning large signed two-mode Networks> Problems and prospects. **Social Networks**, 35, 178-203, 2012.

DREHER, A.; JENSEN, N.M. Country or leader? Political change and UN General Assembly voting. **European Journal of Political Economy** 29, 183-196, 2013.

DREHER, A; STURM, J; VREELAND, J. Global horse trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council. **European Economic Review**, n.57 (7), p. 742-757, 2009a.

DREHER, A; STURM, J; VREELAND, J. Development aid and international politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions?. **Journal of Development Economics**, n.88, p. 1-18, 2009b.

DREHER, A; NUNNENKAMP, P; THIELE, R. Does US aid buy UN general assembly votes? A disaggregated analysis. **Public Choice**, Zurich,v.136, n. 1, p.139-164., July, 2008.

DUNBABIN, J.P. The League of Nations' Place in the International System. **The Historical Association**. Oxford, 1993.

EDMONDS, Robin. Yalta and Potsdam: forty years afterwards. **International Affairs**, 1986.

EINSTEIN, Albert. Discurso para a New History Society, em 14 de dezembro de 1930.

FASULO, Linda. **As Insider's Guide to the UN**. Yale University Press, New Haven e Londres, 2009.

FLECK, R. K.; KILBY C. How Do Political Changes Influence US Bilateral Aid allocations? Evidence from Panel Data. **Review of Development Economics**, Ames, v. 10, n.2, p. 210-223, May, 2006

FOO, Yee Wah. From Chiang Kai- Shek to Mao: Fu Bingchang, Chiang Kai- Shek and Yalta. **Cold War History**. Vol.9, n. 13, p.389-409, 2009.

G-77. The Member States of the Group of 77. Recuperado em 11 de julho de 2013, do site: <http://www.g77.org/doc/members.html>.

G-8. What is the G8?. Recuperado em 11 de julho de 2013, do site: http://www.g8.utoronto.ca/what_is_g8.html

GARCIA, Eugenio Vargas. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Editora da Universidade, 2000.

GARCIA, Eugenio Vargas. **O Sexto Membro Permanente: O Brasil e a Criação da ONU**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

GHAREKAN, C. R. **The Horseshoe Table: An Inside View of the Security Council**. (1.ed.) Nova Déli, Índia: Sanat Printers, 2006.

GOODIN, Robert E; TILLY, Charles. **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford : New York: Oxford University Press, 2006.

HELMAN, Gerald; RATNER, Steven. Saving Failed States. **Foreign Policy**, n. 89, p.3-18, 1992.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. **Perspective on Politics**, vol. 2, n.4, p.725-740, 2004.

HIRSCHMAN, Albert O. **Saída, voz e lealdade: reações ao declínio de firmas, organizações e estados**. 1. Ed. São Paulo: Perspectiva, 1973.

HOLCOMBE, R. G.; SOBEL, R. S. The Stability of International coalitions in United Nations voting from 1946 to 1973. **Public Choice**, 86, 17-34, 1996.

HOLLOWAY, S. Forty Years of United Nations General Assembly Voting. **Canadian Journal of Political Science**, 23 (2), 279-96, 1990.

HOLLOWAY S.; TOMLINSON R. The New World Order and the General Assembly: Bloc Realignment at the UN in the Post- Cold War World. **Canadian Journal of Political Science**, 28(2), 227-254, 1995.

HOSLI, M. O., et al. Squaring the Circle? Collective and Distributive Effects of United Nations Security Council Reform. *International Studies Association Annual*

Convention, 2011, Montreal. **52nd Annual Convention of the International Studies Association**, 2011.

HURD, Ian. Security Council Reform: Informal Membership and Practice. In. RUSSETT, Bruce, **The Once and Future Security Council**. 1. Ed. New York: St. Martin's Press, 1997, Cap. 7.

HURREL, Andrew. Sociedade Internacional e Governança Global. **Lua Nova**, n. 46, 1999.

JÜTTING, Johannes et al. **Informal Institutions: How social norms help or hinder development**. Development Center Studies of the Organisations for Economic Co-operation and Development, 2007.

KAUFMANN, J. **United Nations Decision Making**.(3.ed.)Netherlands: Alphen aan den Rijn Sijthoff & Noordhoff, 1980.

KIM, S. Y, RUSSET, B. The New Politics of Voting Alignments in The General Assembly. **International Organization**, 50 (4), 629-652, 1996.

KUZIEMKO, I; WERKER, E. How Much is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 114, n.5, p. 905-930, 2006.

LLOYD, Lorna. "The League of Nations and the Settlement of Disputes". **World Affairs**, vol.157, n.4, 1995.

LUCK, Edward C. **UN Security Council: Practice and Promise**. Nova York: Routledge, 2006.

LUNDBORG, Per. Foreign Aid and International Support as a Gift Exchange. **Economics and Politics**, v.10, n. 2, p.127-142, July,1998.

MACON, K.T., MUCHA, P.J., PORTER, M.A. Community structure in the United Nations General Assembly. **Physica A**, 391, 343-361, 2012.

MALONE, David. 2000. Eyes on the Prize: The Quest for Nonpermanent Seats on the UN Security Council". **Global Governance**, vol. 6 (January- March). Pp. 3-24.

MALONE, David M. The High-Level Panel And the Security Council. **Security Dialogue**, n.36, p.370-372, 2005.

MARSHALL, Peter. Smuts and the Preamble to the UN Charter. **The Round Table**, 358, p.55-65, 2001.

MANUSAMA, Kenneth M. The High Level Panel Report on Threats, Challenges and Change and the Future Role of the United Nations Security Council. **Leiden Journal of International Law**, v.18, q.03, p. 605-620, 2005.

MILLEN-PEN, Ken. Democratic Control, Public Opinion, and League Diplomacy. **World Affairs**, vol.157, n.4, 1995.

NEWCOMBE, Hanna; ROSS, Michael; NEWCOMBE, Alan G..United Nations Voting Patterns. **International Organization** 24 (1),100–21, 1970.

O'NEILL, B. Power and Satisfaction in the United Nations Security Council. **Journal of Conflict Resolution**, 40 (2), 219-237, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: Relatório 48/26, 1993.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário- Geral Boutros Boutros-Ghali. An Agenda for Democratization. 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: Resolução A/RES/47/62, 1992

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: Resolução A/RES/51/193, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: A/51/47, Anexo I

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: A/58/47, 2008

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: A/59/L.64, 2005

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: A/59/L.67, 2005

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: A/59/L.68, 2005

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: A/60/L.41, 2006

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: A/60/L.49, 2006

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: A/61/L.47, 2007

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: A/61/L.69, 2007

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: A/62/49, 2008

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: A/62/L.47, 2008

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas:

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Informação Pública. **United Nations General Assembly opens on 16 september 1997**, 1997b. Disponível em: http://www.un.org/ga/52/presskit/gafea_e.htm

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Departamento de Informação Pública. **United Nations General Assembly opens on 13 September 2011**. <http://www.un.org/en/ga/65/meetings/elections/presskit66/backgroundunder.pdf>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: Relatório do *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*, A/55/100, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: Relatório do *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*, A/56/100, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: Relatório do *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*, A/58/100, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: Relatório do *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*, A/61/100, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas: Relatório do *Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters related to the Security Council*, A/62/100, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança: S/2006/507

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Charter of the United Nations**. Nova Iorque, 1945.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **A more Secure World: our shared responsibility**. Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenge and Change, 2004.

Disponível em:

http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf.
Acesso em 13 de dezembro de 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **History of the United Nations.**

Disponível em <http://www.un.org/aboutun/unhistory/>. Acesso 01 mai. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UN Security Council Voting Records**, 2011a. Recuperado em 10 de Julho de 2013, do site:

<http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&menu=search&submenu=power#focus>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Meetings conducted/ Action taken by the Security Council**, 2011b. Recuperado em 10 de Julho de 2013, Do site:

<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact.htm>.

PATIL, A.V. The UN Veto in World Affairs, 1946-1990: A Complete Record and Case Histories of the Security Council's Veto, Sarasota: **UNIFO Publishers**, p. 7, 1992.

PEDERSEN, Susan. Back do the League of Nations. **American Historical Review**, p.1091- 1117, 2007.

PEJOVICH, Svetozar. The Effects of The Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development. **Journal of Markets & Morality** 2, n.2, 1999.

PRANTL, Jochen. Informal Groups of States and the UN Security Council. **International Organization**, Cambridge, v. 59, n. 3, p. 559-592, summer, 2005.

PRANTL J. **The UN Security Council and Informal Groups of States: Complementing or Competing for Governance?**(1a.Ed). New York, NY, EUA: OxfordUniversity Press, 2006.

RHODES, R.A.W; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. 2006. **The Oxford handbook of Political Institutions**. Oxford : New York: OxfordUniversity Press, 2006.

ROBERTS, Geoffrey. "Stalin at Tehran, Yalta, and Potsdam Conferences. **Journal of Cold War Studies**, vol.9, n.4, p. 6-40, 2007

ROMITA, P., CHOWDHURY, F., PAPENFUSS, T. Issue Brief: What Impact? The E10 and the 2011 Security Council. **International Peace Institute**, 2011.

Recuperado em 05 de maio de 2013, do site: www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=128139.

ROTBURG, Robert. **State Failure and State Weakness in a Time of Terror**. Washington: Brooking Institution Press, 2003.

RUSSETT, Bruce M. Discovering Voting Groups in the United Nations. **American Political Science Review** 60 (2), 327–39, 1996.

SANTOS, Norma Breda dos. Diplomacia e Fiasco. Repensando a participação brasileira na Liga das Nações: elementos para uma nova interpretação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 46, n.1, p.87-112, 2003.

SELLEN, K.L. The United Nations Security Council Veto in the New World Order 138, **Military Law Review**, n.187, p. 235, 1992.

SCHINDLMAYR, T. Obstructing the Security Council: The use of veto in the Twentieth Century. **Jornal of History if International Law**, n.3, p. 218-234, 2001.

SMITH, C. B. **Politics and Process at the United Nations: the Global Dance**. (1a. Ed).. Colorado, EUA:Boulder Lynne Rienner, 2006.

SOCIEDADE DAS NAÇÕES, 1919. **Pacto da Sociedade das Nações**. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/PACTO_DA_SOCIEDADE_DAS_NACOES.pdf

STARYGIN, Stan. The Munich Appeasement and the Covenant of the League of Nations Legal Analysis. **International Community Law Review**, vol.9, p.305-315, 2007.

STEINMO, S. 2008. Chapter 7 What is Historical Institutionalism? Sven Steinmo. **Politics**, (January 1989), 150-178. Disponível em <http://spot.colorado.edu/~steinmo/HI.pdf>

TAMS, Christian J. The League of Nations. **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**, Oxford, 2007

TANIN, Zahir. The First Round of the Intergovernmental Negotiations on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to te Security Council. **Missão Permanente da República Islâmica do Afeganistão nas Nações Unidas**, 2009. Disponível em: <http://www.un.org/ga/president/63/issues/screform18509.pdf>.

TANIN, Zahir. Letter dated 17 January to all Permanent Missions and Permanent Observer Missions to the United Nations transmitting a letter from the Chair of the Intergovernmental Negotiations on the equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Council. **Missão Permanente da República Islâmica do Afeganistão nas Nações Unidas**, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/president/67/letters/pdf/Security%20Council%20Reform%20-%20Chair%20letter%20-%2017%20January%202013.pdf>

THE DUMBARTON OAKS CONFERENCE. **Vital Speeches of the Day: Documents Giving Tentative Security Plan**, 1944

THELEN, Kathleen, 1999. Historical Institutionalism in Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**. Vol. 2: 369-404.

TSEBELIS, George. **Jogos Ocultos**. São Paulo: EDUSP, 1998.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2009.

VERHOEVEN, Sten. The UN High- Level Panel Report and the Proposed Institutional Reform of the UN: Would the UN be ready to face the New Challenges?. **International Law FORUM du Droit International**, n. 101, 2005.

VOETEN, Erik. Outside Options and the Logic of Security Council Action. **The American Political Science Review**, v. 95, n. 4, Dec. 2001.

VOETEN, Erik. Data and Analysis of Voting in the UN General Assembly. Georgetown University - Edmund A. Walsh School of Foreign Service, 2013. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2111149

WALTERS, F. P. **Historia de la Sociedad de Naciones**. Editorial Tecnos, Madrid, 1971.

WEISS, T.G. The Illusion of UN Security Council Reform. **The Washington Quarterly**, 26 (4), 147-161., 2003.

WEYLAND, Kurt. Limitations of Rational- Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics, **Studies in Comparative International Development**, 2002.

**ANEXO A- RESPOSTA AO QUESTIONÁRIO SOBRE O EXERCÍCIO DE VETO NO
CONSELHO DE SEGURANÇA SUBMETIDO À CHINA, AO REINO UNIDO, À
UNIÃO SOVIÉTICA E AOS ESTADOS UNIDOS DURANTE NEGOCIAÇÕES DA
CONFERÊNCIA DE SÃO FRANCISCO**

**Statement at San Francisco by the delegations of the four Sponsoring
Governments (China, the UK, the USA and the USSR) on “The Yalta Formula”
on Voting in the Security Council***

8 JUNE 1945 (UNCIO, 1945, Vol. XI, pp. 710-14)

(France subsequently indicated that it shared the views of China, the UK, the USA and the USSR.)

“Specific questions covering the voting procedure in the Security Council have been submitted by a Subcommittee of the Conference Committee on Structure and Procedures of the Security Council to the Delegations of the four Governments sponsoring the Conference—the United States of America, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the Union of Soviet Socialist Republics, and the Republic of China. In dealing with these questions, the four Delegations desire to make the following statement of their general attitude towards the whole question of unanimity of permanent members in the decisions of the Security Council.

I

1. The Yalta voting formula recognizes that the Security Council, in discharging its responsibilities for the maintenance of international peace and security, will have two broad groups of functions. Under Chapter VIII [of the Dumbarton Oaks proposals, which became Chapters VI, VII, and VIII of the Charter], the Council will have to make decisions which involve its taking direct measures in connection with settlement of disputes, adjustment of situations likely to lead to disputes, determination of threats to the peace, and suppression of breaches of the peace. It will also have to make decisions which do not involve the taking of such measures. The Yalta formula provides that the second of these two groups of decisions will be governed by a procedural vote—that is, the vote of any seven members. The first group of decisions will be governed by a qualified vote—that is, the vote of seven members, including the concurring votes of the five permanent members, subject to the proviso that in decisions under Section A [Chapter VI] and a part of Section C of Chapter VIII [Article 52(3)] parties to a dispute shall abstain from voting.

2. For example, under the Yalta formula a procedural vote will govern the decisions made under the entire Section D of Chapter VI [Articles 28-32]. This means that the Council will, by a vote of any seven of its members, adopt or alter its rules of procedure; determine the method of selecting its President; organize itself in such a way as to be able to function continuously; select the times and places of its regular and special meetings; establish such bodies or agencies as it may deem necessary for the performance of its functions; invite a member of the Organization not represented on the Council to participate in its discussions when that Member's interests are specially affected; and invite any State when it is a party to a dispute being considered by the Council to participate in the discussion relating to that dispute.

3. Further, no individual member of the Council can alone prevent consideration and discussion by the Council of a dispute or situation brought to its attention under paragraph 2, Section A, Chapter VIII [Article 35]. Nor can parties to such dispute be prevented by these means from being heard by the Council. Likewise, the requirement for unanimity of the permanent members cannot prevent any member of the Council from reminding the Members of the Organization of their general obligations assumed under the Charter as regards peaceful settlement of international disputes.

4. Beyond this point, decisions and actions by the Security Council may well have major political consequences and may even initiate a chain of events which might, in the end, require the Council under its responsibilities to invoke measures of enforcement under Section B, Chapter VIII [Chapter VII]. This chain of events begins when the Council decides to make an investigation, or determines 'that the time has come to call upon States to settle their difference, or makes recommendations to the parties. It is to such decisions and actions that unanimity of the permanent members applies, with the important proviso, referred to above, for abstention from voting by parties to a dispute.

5. To illustrate: in ordering an investigation, the Council has to consider whether the investigation—which may involve calling for reports, hearing witnesses, dispatching a commission of inquiry, or other means—might not further aggravate the situation. After investigation, the Council must determine whether the continuance of the situation or dispute would be likely to endanger international peace and security. If it so determines, the Council would be under obligation to take further steps. Similarly, the decision to make recommendations, even when all parties request it to do so, or

to call upon parties to a dispute to fulfill their obligations under the Charter, might be the first step on a course of action from which the Security Council could withdraw only at the risk of failing to discharge its responsibilities.

6. In appraising the significance of the vote required to take such decisions or actions, it is useful to make comparison with the requirements of the League Covenant with reference to decisions of the League Council. Substantive decisions of the League of Nations Council could be taken only by the unanimous vote of all its members, whether permanent or not, with the exception of parties to a dispute under Article XV of the League Covenant. Under Article XI, under which most of the disputes brought before the League were dealt with and decisions to make investigations taken, the unanimity rule was invariably interpreted to include even the votes of the parties to a dispute.

7. The Yalta voting formula substitutes for the rule of complete unanimity of the League Council a system of qualified majority voting in the Security Council. Under this system non-permanent members of the Security Council individually would have no 'veto'. As regards the permanent members, there is no question under the Yalta formula of investing them with a new right, namely, the right to veto, a right which the permanent members of the League Council always had. The formula proposed for the taking of action in the Security Council by a majority of seven would make the operation of the Council less subject to obstruction than was the case under the League of Nations rule of complete unanimity.

8. It should also be remembered that under the Yalta formula the five major powers could not act by themselves, since even under the unanimity requirement any decisions of the Council would have to include the concurring votes of at least two of the non-permanent members. In other words, it would be possible for five non-permanent members as a group to exercise a 'veto'. It is not to be assumed, however, that the permanent members, any more than the non-permanent members, would use their 'veto' power willfully to obstruct the operation of the Council.

9. In view of the primary responsibilities of the permanent members, they could not be expected, in the present condition of the world, to assume the obligation to act in so serious a matter as the maintenance of international peace and security in consequence of a decision in which they had not concurred. Therefore, if a majority voting in the Security Council is to be made possible, the only practicable method is

to provide, in respect of non-procedural decisions, for unanimity of the permanent members plus the concurring votes of at least two of the non-permanent members.

10. For all these reasons, the four sponsoring Governments agreed on the Yalta formula and have presented it to this Conference as essential if an international organization is to be created through which all peace-loving nations can effectively discharge their common responsibilities for the maintenance of international peace and security.

II

In the light of the considerations set forth in Part I of this statement, it is clear what the answers to the questions submitted by the Subcommittee should be, with the exception of Question 19. [Question 19 reads: 'In case a decision has to be taken as to whether a certain point is a procedural matter, is that preliminary question to be considered in itself as a procedural matter or is the veto applicable to such preliminary question?'] The answer to that question is as follows:

1. In the opinion of the Delegations of the sponsoring Governments, the Draft Charter itself contains an indication of the application of the voting procedures to the various functions of the Council.

2. In this case, it will be unlikely that there will arise in the future any matters of great importance on which a decision will have to be made as to whether a procedural vote would apply. Should, however, such a matter arise, the decision regarding the preliminary question as to whether or not such a matter is procedural must be taken by a vote of seven members of the Security Council, including the concurring votes of the permanent members.

Disponível em <http://www.securitycouncilreport.org/>