

OS LIMITES DO MULTILATERALISMO DA ADMINISTRAÇÃO OBAMA

A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Teresa Botelho

PRECISAMOS DE UMA ONU CAPAZ DE CUMPRIR O SEU PROPÓSITO FUNDADOR –
MANTER A PAZ E A SEGURANÇA INTERNACIONAIS, PROMOVER A COOPERAÇÃO
GLOBAL E PROMOVER OS DIREITOS HUMANOS. [...] FAVORECEMOS UMA REFORMA
DO CONSELHO DE SEGURANÇA QUE MELHORE O DESEMPENHO, CREDIBILIDADE
E LEGITIMIDADE DA ONU.

Estratégia Nacional de Segurança, 2010¹

O CONSELHO DE SEGURANÇA DE HOJE DEVERIA LOGICAMENTE SER DIFERENTE
DO CONSELHO DE SEGURANÇA QUE FOI CRIADO HÁ MAIS DE 60 ANOS.

Embaixadora Susan Rice²

O empenho da Administração Obama no multilateralismo e na centralidade da Organização das Nações Unidas (ONU) como palco privilegiado da diplomacia nacional tem manifestamente ultrapassado o nível da retórica das boas intenções. A nova era de engajamento, anunciada pelo Presidente no início do seu mandato, reparou muitas das fricções acumuladas durante a administração anterior; através de decisões como o pagamento das contribuições nacionais para o orçamento da organização, em atraso desde 2005, até à liderança na promoção de um conjunto de reformas institucionais (desde a disciplina financeira à melhoria da logística de apoio a operações de manutenção da paz), os Estados Unidos recuperaram muito do seu papel tradicional de liderança na organização. Os dividendos estratégicos deste empenho do capital político americano têm sido significativos, medidos em termos da capacidade de promover consensos em torno

RESUMO

A Administração Obama tem-se empenhado significativamente na alteração das relações com a Organização das Nações Unidas, recuperando muito do crédito diplomático perdido pela anterior administração. No entanto, no presente debate sobre o alargamento do Conselho de Segurança e reforma da ONU, a sua posição não diverge substancialmente da enunciada pela Administração Bush, em 2005. Este artigo analisa a história do processo de reforma do Conselho de Segurança até à presente ronda de negociações, discute a evolução da política oficial da diplomacia americana, os seus critérios para um alargamento que não ponha em causa a eficiência da ONU e os condicionalismos internos que balizam a presente postura.

Palavras-chave: Administração Obama, Organização das Nações Unidas, Conselho de Segurança, critérios de capacidade

ABSTRACT

**THE MULTILATERALISM
LIMITS OF THE OBAMA
ADMINISTRATION: THE
SECURITY COUNCIL REFORM**

The Obama administration has been significantly engaged in changing



its relationship with the United Nations, recovering much of the diplomatic prestige lost by the previous administration. Nevertheless, in the current debate about the enlargement of the Security Council and reform of the UN, its requirements do not differ substantially from those adopted by the Bush administration in 2005. The present article analyses the history of the Security Council reform process until the present round of negotiations, and discusses the evolution of the official position of the US diplomacy, its criteria for an enlargement that does not put into question the efficiency of the UN, and the internal constraints that shape the current stance.

Keywords: Obama Administration, United Nations Organization, Security Council, Capacity – based Criteria

2010, perante o Parlamento indiano. Esta cautela resulta de uma clara ambivalência sobre as consequências de um processo de alargamento que poderia prejudicar a capacidade de projeção de poder de todos os membros permanentes. No caso da Administração Obama, um conjunto de fatores condicionam a presente paralisia, nomeadamente a história do processo de reforma, os contornos das propostas em discussão na presente ronda negocial, a leitura do interesse nacional e as contingências domésticas de um período marcado pela campanha eleitoral presidencial.

O CONTEXTO HISTÓRICO DO PROCESSO DE REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA

O corrente processo de discussão intergovernamental sobre projetos de reforma do CSNU corresponde à segunda iniciativa de aprofundar a sua representatividade e efetividade, refletindo quer o alargamento de número de estados-membros (de 51 em 1945 aos presentes 192), quer a crescente insatisfação perante o desequilíbrio entre a sua composição e a presente distribuição de poder na comunidade internacional. A história da tentativa de alteração substantiva da Carta das Nações Unidas, ao abrigo do artigo 109.º, tem sido pouco encorajadora para os vários proponentes. A única reforma da composição do Conselho de Segurança ocorreu em 1965, depois de dois terços dos estados-membros (incluindo os cinco membros permanentes) ratificarem a Resolução 1990 de 1963, que propunha o alargamento do Conselho de Segurança de 11 para 15 membros, alterava a maioria de sete para nove votos e deixava intacto o direito de veto.

O atual processo, desencadeado em 2005 por proposta do então secretário-geral Kofi Annan, retoma o apelo de 1995, do secretário-geral Boutros Boutros-Ghali, para uma

das posições favorecidas pela diplomacia de Washington em questões como a crise da Líbia, as sanções contra o Irão, a pressão sobre a Coreia do Norte, mesmo quando não acompanhados por outros membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), como no caso da crise síria.

No entanto, numa questão que parece ser de grande interesse para muitos membros da organização – o alargamento do Conselho de Segurança – os Estados Unidos têm mantido uma postura de distanciamento sustentada por declarações de intenção deliberadamente vagas. Durante a presente oitava ronda de negociação governamental sobre a reforma do Conselho de Segurança (cujo quinto encontro teve lugar no passado mês de abril) os Estados Unidos mantiveram o mesmo discreto não comprometimento que têm cultivado desde as últimas declarações presidenciais sobre o assunto em novembro de

«reestruturação da composição do Conselho de Segurança» e revisão dos seus «procedimentos anacrónicos» que levam a que «questões de poder se sobreponham a questões de justiça»³. Este apelo resultava da pressão de países como o Japão e a Alemanha (respetivamente, os segundo e terceiro maiores contribuintes para a ONU), para a sua inclusão como membros permanentes. A estes se viriam a juntar o Brasil e a Índia (que tinham do seu lado argumentos territoriais e demográficos) formando assim o mais influente dos grupos de estados-membros que passará a ser designado como G4.

A este grupo de pressão se juntarão outras duas alianças de estados, a saber, o grupo «Unidos pelo Consenso», fundado em 1995 pela Itália, Paquistão, México e Egito, a que se juntarão outras nações⁴, mais interessado no alargamento dos membros não permanentes e em parte motivados por rivalidades regionais com membros do G4, bem como o «Grupo Africano» que exigia dois assentos permanentes no Conselho de Segurança.

Entre 1995 e a iniciativa de Kofi Annan, dez anos depois, os debates tinham sido organizados em torno de uma estrutura criada especificamente para o efeito, um *working group*⁵ sem limite de prazo, responsável pela elaboração de relatórios e recomendações. A ineficiência deste mecanismo levará Kofi Annan a propor uma aceleração do processo, nomeando um painel⁶, composto por vários dignitários internacionais, com a missão de analisar futuras ameaças à paz e segurança e avaliar os instrumentos e mecanismos ao dispor da comunidade internacional, incluindo a reforma do Conselho de Segurança. O relatório do painel⁷ incluía 101 recomendações em torno de duas hipóteses que os estados-membros deveriam considerar, incluindo dois modelos alternativos de reforma do Conselho de Segurança, ambos prevendo a expansão do CSNU para 24 membros. O modelo A propunha adicionar mais seis novos assentos permanentes sem direito de veto, e três novos assentos temporários, eleitos por um período de dois anos. O critério de seleção dos novos membros permanentes era essencialmente regional (dois para a Ásia, dois para a África, um para a Europa e outro para as Américas).

O modelo B propunha a criação de uma nova categoria de oito assentos, renováveis de quatro em quatro anos, e um novo assento não renovável eleito por dois anos.

Enquanto os grupos de interesse se manifestavam favoráveis a um ou a outro modelo (os países do grupo «Unidos pelo Consenso», favorecendo o modelo B, apelavam a um processo de decisão baseado no consenso, enquanto que o G4, favorecia o modelo A, apelavam a um voto na Assembleia Geral⁸ e caracterizavam a exigência de consenso como uma manobra dilatória que sabotaria de facto qualquer ação decisiva) e apresentavam modelos alternativos (ver quadro 1), o processo pouco avançou, levando a uma série de tentativas de reorganizar estruturalmente o debate. O primeiro passo importante foi a sistematização das cinco áreas de reformas anunciada em 2007 pela presidente da Assembleia Geral, Sheikha Al Khalifa: (i) tamanho de um Conselho de Segurança alargado, (ii) categorias de composição, (iii) questões relacionadas com a representação

regional, (iv) questões relacionadas com a extensão do poder de veto aos novos países-membros, (v) metodologia de trabalho do Conselho de Segurança e relação do mesmo com a Assembleia Geral. Este modelo organizativo tem sido o usado durante as discussões subsequentes.

A segunda alteração significativa para a evolução do processo remonta à decisão de 2008 (decisão 62/557) de mover o debate do Grupo de Trabalho para o nível das Negociações Intergovernamentais, com o objetivo de aproximar o debate de uma conclusão, mesmo que esta não viesse a ser consensual, uma decisão não apoiada pelo grupo «Unidos pelo Consenso». Foi nessa altura nomeado um presidente das Negociações Intergovernamentais, o embaixador Zahir Tanin, representante permanente do Afeganistão, consecutivamente reconduzido.

Quadro 1 > As coligações e as suas propostas de alargamento

Designação	Grupo dos Quatro (G4)	Unidos pelo Consenso (UpC)	Grupo Africano
Composição	Alemanha, Japão, Brasil e Índia.	Itália, Coreia do Sul, México, Paquistão, Espanha.	Reflete a posição da União Africana.
Objetivos	A proposta do G4 alargaria o Conselho de Segurança para 25 membros, acrescentando seis novos membros permanentes e quatro não permanentes. Os seis novos membros permanentes seriam assim distribuídos: dois lugares para a Ásia e a África, um para a Europa Ocidental e um para a América Latina. Os novos membros não permanentes seriam escolhidos de forma a representar zonas específicas: África, Ásia, Europa Oriental e América Latina. Os novos membros permanentes teriam direito de veto, mas o grupo ofereceu deferir o seu usufruto por um período até quinze anos. Texto Básico: A/59/L64, 2005	Este grupo de países propõe o alargamento do Conselho de Segurança para 25 membros, adicionando dez membros não permanentes eleitos para mandatos de dois anos. A distribuição destes dez novos membros seria baseada na representação regional, deixando o contingente de membros não permanentes com a seguinte composição: seis lugares para África, cinco para a Ásia, quatro para o grupo da América Latina e Caraíbas, três para a Europa Ocidental, dois para a Europa Oriental. O grupo aceita uma proposta intermédia de lugares não permanentes sujeitos a reeleição. Texto Básico: A/59/L.68, 2005	A posição do grupo baseia-se no Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte subscritos pelos chefes de Estado africanos em julho de 2005. Propõe o alargamento do Conselho de Segurança para 26, adicionando seis membros permanentes e cinco não permanentes. Os membros permanentes seriam distribuídos de acordo com o esquema do G4 mas dois lugares não permanentes iriam para a África (em vez de um), um para a Ásia, outro para a Europa Oriental e o último para a América Latina. A proposta contempla o direito de veto sem restrições para todos os novos membros permanentes. Texto Básico: A/59/L.67, 2005

O PRESENTE MOMENTO NEGOCIAL

Após o início dos trabalhos do instrumento de Negociações Intergovernamentais em 2009, este torna-se o fórum oficial onde os estados-membros discutem a reforma do Conselho de Segurança. A metodologia aplicada baseia-se na apresentação de posições de países individuais e coligações de nações que são depois coligidas num único texto. Esse texto foi já revisto três vezes, tendo sido a sua última versão⁹ apresentada pelo embaixador Tanin em março de 2011, e não tendo alcançado apoio de todos os estados-membros. O impasse nesta sétima ronda negocial levou a que não houvesse qualquer movimento significativo durante cerca de oito meses, apesar de iniciativas informais como a Conferência do Qatar em maio de 2011, que reuniu organizações não governamentais e académicos, e a série de reuniões promovida pelo secretário-geral durante o verão de 2011, com a designação de Grupo de Amigos do Conselho de Segurança, com o objetivo de flexibilizar a intransigência dos estados-membros, bem como das iniciativas de dois grupos de estados-membros, que fizeram propostas específicas durante este interregno. O grupo dos Pequenos Cinco (S5)¹⁰ apresentou um projeto de resolução enfatizando a necessidade de implementar reformas atempadamente, mesmo que tais reformas não sejam consensuais. Por seu lado, o G4 reiterou a sua proposta de alargamento de membros permanentes e não permanentes, bem como alterações da sua metodologia de trabalho, e os países deram indícios da intenção de submeter uma proposta formal para votação antes do fim da 65.^a sessão da Assembleia Geral, o que não veio a ocorrer. Na sequência deste impasse, o presidente da 66.^a Assembleia Geral viria a apelar para uma revitalização dos esforços e a oitava ronda de negociações viria a ser iniciada a 8 e 9 de novembro de 2011.

Durante o presente debate tem-se tornado evidente a divisão suscitada pela proposta do G4, apoiado por setores significativos dos estados-membros, de agendar a votação da sua proposta, liminarmente recusada pelo grupo UpC, que sistematicamente tem vindo a argumentar que a reforma do Conselho de Segurança não se obtém, nas palavras da representação canadiana, «estendendo os privilégios de uns quantos a mais uns quantos, através do aumento dos membros permanentes»¹¹.

Na presente ronda os membros permanentes têm reiterado as suas posições conhecidas. A França e o Reino Unido, vulneráveis a acusações de que uma representação da União Europeia faria mais sentido do que a de estados-membros individuais, têm dado o seu apoio à posição do G4 e à representação permanente de países africanos. A China tem alertado para o perigo da aceleração do processo e da aprovação de uma solução não aceite por muitos estados-membros, reiterando ainda a interligação entre as cinco áreas de reforma. A Rússia e os Estados Unidos têm declarado ver favoravelmente uma expansão limitada do Conselho de Segurança (não mais de 20, de acordo com a Rússia, que também alertou para a necessidade de um apoio de estados-membros para além dos dois terços requeridos). Os Estados Unidos em particular têm mantido a posição de que o critério de seleção de novos membros

permanentes deve ser baseado no perfil individual de cada país candidato, e de que a presente estrutura do direito de veto não deve ser alterada.

É portanto de salientar que se mantêm as razões que têm gerado o impasse nas negociações, com o G4 a acusar o grupo UpC de sabotar as possibilidades de uma resolução através de um voto da Assembleia Geral, os países do UpC a alertar para os limites da reforma proposta pelo G4, os países do Grupo Africano apoiados teoricamente por todos os grupos e coligações, mas incapazes de chegar a um consenso sobre o país que nomeariam para membro permanente, os membros permanentes (P5) – com a exceção da Inglaterra e da França – mais interessados em arrastar um processo que inevitavelmente lhes vai retirar alguma influência, e as alianças e rivalidades regionais tão acesas como nas últimas rondas.

A POSIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS: DE BUSH A OBAMA

Os Estados Unidos, fundadores da ONU e principais arquitetos da sua estrutura interna, têm valorizado mais a reforma geral da organização do que a reformulação da constituição do Conselho de Segurança, tendo insistido na necessidade de otimizar a sua estrutura burocrática e melhorar a sua transparência, dando aos estados-membros maior capacidade de supervisão da sua gestão operacional e financeira. No que diz respeito ao alargamento do Conselho de Segurança, os Estados Unidos, mantendo-se muito reservados quanto ao intenso debate dos últimos quinze anos, têm preferido emitir declarações gerais de princípio sobre apoio ao conceito de expansão do Conselho de Segurança, sem pronunciamentos muito específicos. Esta reticência resulta quer da natural inclinação para manter o *status quo* perante a possibilidade de uma reforma que pode não beneficiar os interesses nacionais dos Estados Unidos, por diluir o seu poder, quer do receio de que um alargamento significativo venha a enfraquecer a função e operacionalidade do Conselho de Segurança, conduzir à paralisia ou a um alinhamento pelo mais baixo denominador comum. Esta postura de discrição espelha também a complexidade do governo dividido americano, sobretudo no que diz respeito às visões frequentemente não coincidentes do Executivo

e do Congresso.

Do ponto de vista da substância, a posição da Administração Obama face à reforma do Conselho de Segurança, baseada, como sucede com todas as outras nações, numa leitura do interesse nacional e num cálculo de custos/benefícios, não diverge muito da delineada em 2005 pela Administração Bush, apesar da evidente mudança de ava-

DO PONTO DE VISTA DA SUBSTÂNCIA,
A POSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO OBAMA FACE
À REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA
NÃO DIVERGE MUITO DA DELINEADA EM 2005
PELA ADMINISTRAÇÃO BUSH, APESAR DA EVIDENTE
MUDANÇA DE AVALIAÇÃO DAS VANTAGENS
E IMPERATIVOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.

liação, tanto ao nível retórico como ao nível político, das vantagens e imperativos da cooperação internacional.

A posição de 2005 enquadrava a reforma do Conselho de Segurança num conjunto de propostas de reformas mais extensivas, que abrangiam sete áreas. A primeira dizia respeito ao orçamento, gestão e administração, estando os objetivos dos Estados Unidos nesta rubrica centrados na melhoria da gestão interna, no aumento da transparência, incluindo a identificação e alocação de recursos para programas de maior prioridade.

A segunda área de preocupação dizia respeito ao reforço das capacidades da Peace Building Commission na área da reconstrução pós-conflito, apelando à melhoria das capacidades da Comissão em missões de apoio humanitário e ajuda ao desenvolvimento¹².

A reforma da Comissão dos Direitos Humanos era a terceira exigência dos Estados Unidos. Perante a situação caricata gerada pelo sistema de rotatividade que colocara uma nação não democrática como a Líbia na sua presidência, os Estados Unidos exigiam a substituição da vasta Comissão dos Direitos Humanos por um Conselho de Direitos Humanos, mais reduzido e efetivo, sem a participação de estados que violassem os direitos humanos¹³.

A quarta consideração dizia respeito à criação de um Fundo das Nações Unidas para a Democracia capaz de apoiar a promoção da democracia e dar assistência a iniciativas da sociedade civil, sendo a quinta exigência a aprovação de uma Convenção Global sobre Terrorismo.

A sexta área, a necessitar de reforma urgente, era, em 2005, um renovado apoio ao desenvolvimento, tendo os Estados Unidos proposto o reforço do encorajamento das Nações Unidas à promoção da boa governança e à liberalização económica dos países em vias de desenvolvimento.

A última das grandes rubricas constantes da proposta da Administração Bush dizia respeito à reforma do Conselho de Segurança. Os Estados Unidos consideravam a eficiência do Conselho de Segurança como a base da sua posição sobre qualquer espécie de reforma da composição do Conselho, salientando que qualquer novo membro deveria ter um historial de proteção dos direitos humanos. Especificamente apoiavam de imediato a inclusão do Japão como membro permanente e mostravam-se abertos à consideração de mais lugares renováveis, por períodos mais longos¹⁴.

Sobre o alargamento do Conselho de Segurança a posição enunciada em 2005¹⁵ era guiada por quatro parâmetros específicos, todos partilhados pela Administração Obama. Em primeiro lugar, qualquer mudança deverá ser pautada pela necessidade de não diminuir a efetividade ou eficiência do CSNU o que implica a rejeição de um alargamento descontrolado tanto dos membros permanentes como dos não permanentes. Em segundo lugar, qualquer alargamento deverá ser função de um critério baseado em capacidades específicas e não numa representatividade formal regional ou outra. Em terceiro lugar, qualquer candidato a membro permanente deve ser avaliado em termos da sua capacidade de contribuir para a paz e segurança, ou seja, deve ser razoavelmente democrático, politicamente estável e ter recursos e vontade política de assumir responsabilidades na ordem internacional. Finalmente, não deverá haver alteração no direito de veto.

Em termos práticos, em 2005, os Estados Unidos declaravam inicialmente apoiar um crescimento modesto do Conselho de Segurança, com a admissão de dois ou três novos membros permanentes e dois ou três não permanentes, apoiando em particular a inclusão imediata do Japão, o segundo maior contribuidor para o orçamento das Nações Unidas. Esta posição parece ter evoluído, ainda durante a Administração Bush, para a consideração da hipótese de adesão dos países do G4 como membros permanentes, tendo sido estabelecidos contactos suficientemente específicos, para membros do Departamento de Estado de então poderem assegurar que nenhum dos candidatos exigia o direito de veto¹⁶. Essa admissão tácita (nunca enunciada publicamente) da quase inevitabilidade dessas candidaturas, apesar de avaliações pouco otimistas sobre o padrão de votações dos países candidatos em questões consideradas então vitais para os Estados Unidos (cf. quadro 2) era, no entanto, vista como dependente do progresso da agenda geral de reforma estrutural das Nações Unidas. Apesar das declarações públicas do Departamento de Estado, o alargamento não foi prioridade para os Estados Unidos durante a Administração Bush, ao contrário dos planos mais globais de reforma institucional.

Quadro 2 > Candidatos ao Conselho de Segurança da ONU ordenados por coincidência de voto com os Estados Unidos em grandes questões, 2000-2004

Posição	País	2004	2003	2002	2001	2000	Média
1.º	Japão	66,7%	63,6%	58,3%	66,7%	75%	66,06%
2.º	Alemanha	57,1%	66,7%	50%	70%	77,8%	64,32%
3.º	Brasil	25%	38,5%	38,5%	22,2%	50,0%	34,84%
4.º	Nigéria	20%	36%	25%	0%	33,3%	22,94%
5.º	África do Sul	20%	18,2%	18,2%	0%	40%	19,28%
6.º	Índia	20%	23,1%	30%	0%	22,29%	19,06%
7.º	Egito	20%	15,4%	20%	0%	22,2%	15,52%

Fonte: US Department of State, Bureau of International Organizational Affairs, Voting Practices in the United Nations, 2004 rpd U.N. «Security Council Expansion is not in the U.S. Interest», *Backgrounder*, Heritage Foundation No. 1876, 18 de agosto de 2005.

A mesma ausência de liderança no processo de alargamento do Conselho de Segurança parecia caracterizar também a Administração Obama, que, no entanto, introduzirá uma importante *nuance* na metodologia enunciada pela anterior administração, deixando de condicionar o alargamento do Conselho de Segurança às reformas mais globalizantes nas áreas da gestão das Nações Unidas e reforma orçamental. Isto mesmo consta da declaração da embaixadora Susan Rice na reunião informal da Assembleia Geral sobre a Reforma do Conselho de Segurança. Enquanto a representante permanente enfatiza que os Estados Unidos «acreditam que a legitimidade e viabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas a longo prazo depende da forma como reflete o mundo do século XXI» e já «não fazem depender a reforma do Conselho de Segurança a outros aspetos de reforma das

Nações Unidas», não deixa, no entanto, de avisar que o seu governo «apoia um alargamento do Conselho de Segurança que não diminua a sua eficiência» e de reiterar a posição de considerar como principal critério de seleção, não a representatividade geográfica, mas «a capacidade de os países contribuírem para a manutenção da paz e segurança»¹⁷. O Presidente quebrará o silêncio com a declaração ao Parlamento indiano a 9 de novembro de 2010, apoiando a candidatura da Índia, acabada de ser eleita para um lugar não permanente, ao estatuto de membro permanente, usando para isso argumentos que reiteram a posição americana de que cada novo país aceite no Conselho de Segurança o deve ser devido ao mérito intrínseco do seu perfil. A Índia é saudada pelo seu longo historial de participação em operações de manutenção de paz, assim como pela capacidade de assumir as suas responsabilidades numas Nações Unidas que sejam «eficientes, eficazes e legítimas»¹⁸.

Esta declaração surge no contexto do que os críticos da Administração vinham a classificar como uma posição de desinteresse pela agenda de reforma global das Nações Unidas prosseguida pela anterior administração (incluindo atraso na nomeação do embaixador para a Gestão e Reforma¹⁹) e de falta de clareza sobre o empenho da nova administração no processo de alargamento. Se a primeira postura parece refletir uma escolha deliberada de abandonar o condicionalismo da Administração Bush, sacrificado em troca de uma melhoria de relações com a organização, a segunda parece resultar de hesitações e reticências dentro da Administração. Em março de 2009, por exemplo, questionada sobre o clamor por um assento africano permanente no CSNU, a Administração afirmava não ter ainda tomado uma posição sobre as exigências da União Africana, nem sobre outras questões relacionadas com o alargamento, insistindo no entanto na necessidade de não transformar o Conselho de Segurança num fórum de debates, com uma efetividade diminuída²⁰. É claro que o melhor cenário para a Administração Obama seria um alargamento limitado ao G4, no que diz respeito aos membros permanentes, mas nenhuma decisão estratégica definitiva parece ter ainda sido tomada.

No entanto, a declaração pública de novembro de 2010 parecia sugerir que um processo de debate interno dentro da Administração tinha chegado a conclusões preliminares, ao explicitar o que nunca tinha passado de um processo vago de intenções da administração anterior (a inclusão da Índia ao lado do Japão na lista de países que os Estados Unidos expressamente desejam ver num Conselho de Segurança alargado), alimentando a hipótese de uma intenção, por parte da Administração, em usar a abertura da sessão da Assembleia Geral em setembro de 2011 para enunciar um *roadmap* para o alargamento do Conselho de Segurança, o que de facto, não veio a suceder. Pelo contrário, a Casa Branca divulgou, em setembro de 2011, uma

É CLARO QUE O MELHOR CENÁRIO PARA A ADMINISTRAÇÃO OBAMA SERIA UM ALARGAMENTO LIMITADO AO G4, NO QUE DIZ RESPEITO AOS MEMBROS PERMANENTES, MAS NENHUMA DECISÃO ESTRATÉGICA DEFINITIVA PARECE TER AINDA SIDO TOMADA.

Fact Sheet Advancing U.S. Interests at the United Nations²¹, em que faz um balanço exaustivo dos resultados da nova atitude dos Estados Unidos nas Nações Unidas, guiadas pelo novo espírito de empenho anunciado pelo Presidente Obama, incluindo uma secção sobre a reforma das Nações Unidas em que não é feita uma única menção à reforma do Conselho de Segurança e à contribuição americana para o debate.

Não parece previsível que a Administração dê quaisquer passos significativos durante o que resta da presente oitava ronda negocial no sentido de apresentar um plano coerente de reforma do Conselho de Segurança, não só pela sua leitura das prioridades do seu interesse nacional, e pelas dificuldades práticas da implementação de quaisquer dos modelos em discussão, mas também pela intensidade do debate interno e da pressão de um Congresso que não se revê na política de comprometimento com as Nações Unidas do Presidente Obama.

É portanto previsível que a Administração (e a que eventualmente se lhe seguir após as eleições de 2012) mantenha a adesão aos quatro princípios enunciados em 2005, insistindo num alargamento moderado (cerca de mais cinco membros, dois permanentes e três eleitos) que não transforme o Conselho de Segurança num fórum de debate ineficaz, num critério baseado no mérito individual de cada país, sendo que esse mérito não deve ser medido em termos de representatividade mas de contribuição efetiva para a missão da ONU não só em termos de orçamento mas de comprometimento ativo com as tarefas de resolução de conflitos e manutenção da segurança internacional (cf. quadro 3), e na manutenção do direito de veto dos P5.

Quadro 3 > Orçamento Regular das Nações Unidas, Orçamento de Operações de Manutenção de Paz e Contribuição para Forças de Manutenção de Paz

Percentagem da contribuição nacional para o orçamento regular da ONU (2008-2009)		
1. Estados Unidos (22%)	6. Itália (5,07%)	Outros
2. Japão (16,62%)	7. Canadá (2,97%)	Rússia (1,200)
3. Alemanha (8,56%)	8. Espanha (2,96%)	Brasil (0,876%)
4. Reino Unido (6,64%)	9. China (2,66%)	Índia (0,450%)
5. França (6,39%)	10. México (2,25%)	Africa do Sul (0,290%)

Percentagem de contribuições para o orçamento de manutenção de paz (2008-2009)		
1. Estados Unidos (25,96%)	6. Itália (5,07%)	Outros
2. Japão (16,62%)	7. China (3,15%)	Rússia (1,41%)
3. Alemanha (8,58%)	8. Canadá (2,98%)	Brasil (0,18%)
4. Reino Unido (7,84%)	9. Espanha (2,97%)	Índia (0,09%)
5. França (7,44%)	10. Coreia do Sul (2,17%)	África do Sul (0,06%)

**Contribuição para forças
de manutenção de paz (2009)**

1. Estados Unidos (25,96%)	6. Itália (5, 07%)
2. Japão (16,62%)	7. China (3, 15%)
3. Alemanha (8,58%)	8. Canadá (2,98%)
4. Reino Unido (7,84%)	9. Espanha (2,97%)
5. França (7, 44%)	10. Coreia do Sul (2,17%)

Fonte: United Nations Secretariat, apud. *UN Security Council Enlargement and US Interests*, Council on Foreign Relations, dezembro de 2010, p. 41.

A POSIÇÃO DO CONGRESSO

O Congresso, nomeadamente a Câmara dos Representantes através dos influentes comités dos Negócios Estrangeiros, presidido na atual legislatura pela republicana Ileana Ros-Lehtinen, e do Orçamento, presidido pelo republicano Harold Rogers, tem liderado o processo de confronto com o que considera ser a ineficácia, desperdício e parcialidade das Nações Unidas, usando a ameaça da retirada de fundos gerais ou destinados a organismos específicos considerados mais perdulários ou politicamente inoperantes, como é o caso do Conselho de Direitos Humanos que substituiu em 2006 a controversa Comissão de Direitos Humanos, sem alterações substanciais na sua prática.

A ameaça de retirar fundos como forma de pressão para obter reformas tem a potencialidade de alterar as novas boas relações do executivo com a organização, e vem na linha de uma longa prática do Congresso que atingiu o auge na decisão de 1985 de recusar o pagamento da contribuição americana, considerada demasiado alta (então 25 por cento do orçamento global da organização). Em 1999, a Lei Helms-Biden altera esta postura, condicionando o pagamento das contribuições americanas em atraso a um conjunto de reformas, nomeadamente a redução da contribuição geral americana para 22 por cento do orçamento geral e 27 por cento do orçamento de operações de manutenção de paz.

No verão de 2011, depois de audições no Comité de Negócios Estrangeiros, a sua presidente apresentou um projeto de lei, «UN Transparency, Accountability and Reform Act», que visava tornar voluntária a contribuição dos Estados Unidos, ao invés da contribuição calculada (com base no *output* económico de cada país) e obrigatória. A aprovação desta disposição daria, segundo os seus proponentes, uma maior capacidade de pressionar a organização a proceder a reformas, algumas das quais são listadas. O articulado indica também especificamente que «a política dos Estados Unidos é opor-se a qualquer expansão do Conselho de Segurança que diminua a influência dos Estados Unidos no Conselho de Segurança ou que inclua o direito de veto para novos membros do Conselho de Segurança»²².

A Administração Obama enunciou claramente a sua oposição a este projeto de lei, que está neste momento em fase de discussão no Comité, acusando-o de ameaçar a reputação internacional dos Estados Unidos e enfraquecer as Nações Unidas como instrumento de implementação dos interesses da segurança nacional americana.

O confronto entre o Congresso e a Administração em torno deste projeto de lei, num período marcado pela intensidade de uma campanha eleitoral, irá ocupar a agenda do executivo exatamente ao mesmo tempo que a oitava ronda negocial se desenrola, aumentando ainda mais a hipótese de que, também por razões de política interna, não se venha a verificar um aumento significativo de empenho americano do debate sobre o alargamento do Conselho de Segurança, apesar da crescente atenção que o *establishment* político lhe tem vindo a prestar, nomeadamente pela voz dos *think tanks* dedicados ao debate da política externa americana.

O DEBATE NO ESTABLISHMENT POLÍTICO AMERICANO

Subjacente a qualquer alteração da postura americana sobre o possível alargamento do Conselho de Segurança está o debate interno, envolvendo tanto setores políticos influentes como o *establishment* de política externa. Sondagens parecem indicar alguma abertura da opinião pública a um alargamento a determinados países. Uma sondagem do *think tank* Common Cause Georgia em 2008, que indicava que 66 por cento e 67 por cento dos inquiridos apoiavam a entrada, respetivamente, da Alemanha e do Japão, e 53 por cento apoiavam a candidatura da Índia²³ e do Brasil, parece confirmar essa hipótese.

As linhas gerais do debate sobre o alargamento do Conselho de Segurança no mundo da opinião política interna consubstanciam três posições mais ou menos consolidadas. A rejeição de qualquer alteração do *status quo* é defendida por *think tanks* conservadores como a Heritage Foundation e por alguns setores do Partido Republicano. Esta rejeição aponta a diminuição do poder dos Estados Unidos dentro do Conselho de Segurança,

AS CORRENTES ANTIALARGAMENTO
RETOMAM FREQUENTEMENTE AS PROPOSTAS
DA ADMINISTRAÇÃO BUSH, INSISTINDO
NA PRIORIDADE DE UMA REFORMA GERAL
DA INSTITUIÇÃO.

baseada nas tendências de voto dos países candidatos, e a diminuição da eficácia do órgão, em virtude do risco de paralisia do processo de decisão. As correntes antialargamento retomam frequentemente as propostas da Administração Bush, insistindo na prioridade de uma reforma geral da instituição, como se pode ver na

iniciativa legislativa acima discutida. Dentro do Tea Party, particularmente influente na atual Câmara de Representantes, a maioria dos congressistas revê-se na proposta presentemente em discussão no Comité de Negócios Estrangeiros; a facção hiperisolacionista representada por Ron Paul, que tem uma posição muito mais radical em relação a todas as instituições multilaterais e favorece o descomprometimento internacional dos Estados Unidos, continua minoritária.

O apoio condicionado à ideia de alargamento é defendida por correntes de opinião que, em princípio, apoiam a necessidade política da liderança americana no processo de alargamento, mas que apontam para dois obstáculos que podem condicionar a capacidade dos Estados Unidos em tomar a iniciativa nesta área. As dificuldades intrínsecas ao processo negocial (as oposições regionais como as da China e Coreia do Sul à inclusão do Japão, da Argentina e do México à inclusão do Brasil, a oposição do G77 à inclusão de mais um país europeu se nenhuma das nações do grupo for também aceite, a posição da Rússia que favorece um alargamento dos membros não permanentes mas não dos permanentes) a que se acrescentam as dificuldades do processo de votação e ratificação são obstáculos que implicariam um tal investimento do capital político americano que um possível fracasso seria politicamente desastroso. A estes obstáculos junta-se a conjuntura específica da política interna americana, em que apesar do apoio provável de setores moderados do Partido Republicano, a agenda da nova geração republicana na Câmara de Representantes não parece ser compatível com a necessária colaboração bipartidária necessária ao processo de ratificação pelo Senado, não podendo o presidente investir o seu capital político doméstico, nos meses que restam do seu primeiro mandato e num eventual início de segundo mandato, numa agenda tão arriscada, cujos possíveis benefícios só seriam sentidos a longo prazo.

Os defensores de uma liderança americana no processo de alargamento (entre eles os autores do influente relatório do grupo de estudo do Council on Foreign Relations publicado em dezembro de 2010²⁴) salientam uma grande vantagem imediata de um empenhamento imediato, a de que os Estados Unidos nunca poderiam perder politicamente como resultado da tomada de iniciativa, mesmo se esta se traduzir em insucesso, ganhando durante o processo novas alianças e colocando-se ao lado dos «não representados». De uma maneira geral defendem (como os apoiantes condicionais) os critérios acima apontados, nomeadamente a rejeição de uma representatividade geográfica como critério para a escolha dos membros permanentes (considerando-a relevante só para os não permanentes). Sugerem ainda que uma grande vaga de pressão poderia flexibilizar a China e a Rússia e diminuir as rivalidades regionais. Quanto às dificuldades com o Congresso, defendem a inclusão do Congresso nas negociações desde o seu início, apontando para o facto inegável da extensão temporal de todo o processo (muito longe dos três anos de 1965), que empurrará a ratificação para um Congresso futuro, de perfil político desconhecido, cuja postura não é possível prever.

CONCLUSÃO

O Governo norte-americano tem tentado, na presente administração, gerir agendas contraditórias impostas quer pela sua leitura da melhor forma de implementar os interesses nacionais, quer por condicionalismos políticos internos. O imperativo de comprometer os Estados Unidos com a renovação dos organismos internacionais, entre os quais as Nações Unidas, e o manifesto interesse em afirmar uma posição de liderança através de processos multilaterais implica uma necessária atenção ao debate sobre o alargamento do Conselho de Segurança, e uma aproximação às posições de aliados

importantes que ambicionam uma participação como membros de pleno direito no Conselho de Segurança. No entanto, os receios de um enfraquecimento da posição do país num órgão alargado através da expansão do direito de veto, e da deterioração da capacidade decisória, não podem deixar de ser considerados por esta ou qualquer outra administração americana na avaliação da tomada de posição sobre qualquer modelo de alargamento proposto. A estes fatores se junta a correlação de forças doméstica, em que o poder é repartido com um Congresso efetivamente hostil a qualquer alteração do *status quo* que possa diluir a afirmação do poder americano, e que tem um historial de frequente confrontação com as Nações Unidas.

Nestas circunstâncias, a atual reticência dos Estados Unidos e a sua aparente falta de clareza parecem ser não só a resposta natural e previsível nas presentes circunstâncias, como a melhor hipótese de gerir as necessidades contraditórias de continuar a melhorar o perfil internacional dos Estados Unidos valorizando a ONU, continuar a insistir na introdução de boas práticas na organização, manter e melhorar alianças bilaterais quer com países candidatos, quer com os seus rivais regionais, e conter a oposição do Congresso. Manter-se aberto a um alargamento moderado, sem se comprometer com especificidades para além das já divulgadas, parece ser, para o Governo Obama, a estratégia mais sensata para a oitava ronda de negociações, que coincide com o final do seu primeiro mandato. Um segundo mandato poderia alimentar nova confiança na capacidade de liderar um processo que mantivesse o benefício para o interesse nacional do engajamento construtivo com a ONU, sendo embora improvável que passos significativos sejam dados sem o apoio de uma maioria no Congresso. [R1](#)

NOTAS

- 1 *National Security Strategy*, maio de 2010, p. 46. Disponível em: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
- 2 CONGRESSIONAL TRANSCRIPTS, CONGRESSIONAL HEARINGS – «Senate Foreign Relations Committee holds hearing on the nomination of Susan Rice to be the U.S. Representative to the United Nations». In *Congressional Quarterly*, 15 de janeiro de 2009.
- 3 BOUTROS-GHALI, Boutros – *An Agenda for Peace*. Nova York: Nações Unidas, 1995.
- 4 O grupo – inicialmente designado como o «grupo do café», passará a ser conhecido pelo título do relatório que produz em 2005, *United for Consensus* – incluía também os seguintes países: Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Coreia do Sul, Espanha, Indonésia, Itália, Malta, São Marino e Turquia.
- 5 O grupo de trabalho, designado oficialmente como «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», providenciava um fórum formal de consulta tanto sobre a extensão do Conselho como sobre a sua metodologia de trabalho. Aberto a todos os estados-membros era presidido pelo presidente da Assembleia Geral. No final de cada sessão era incumbência do presidente apresentar aos membros um projeto de relatório e uma resolução. Se o documento e a resolução fossem aprovados o item seria colocado na agenda da sessão seguinte e o Grupo de Trabalho continuaria o seu trabalho.
- 6 *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*.
- 7 *A More Secure World: Our Shared Responsibility* (A/59/565).
- 8 Processualmente este voto requereria uma maioria de dois terços na Assembleia Geral, com 128 países a votarem favoravelmente. Durante este voto, as abstenções não serão contadas e não é necessário que todos os membros votem efetivamente. De seguida, iniciar-se-á um processo de ratificação pelas legislaturas nacionais de dois terços dos países-membros.
- 9 Disponível em: <http://www.centerforunreform.org/system/files/Compilation+SC+reform+Febr+2011.pdf>.
- 10 Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein, Singapura e Suíça
- 11 «Statement by His Excellency Guillermo E. Rishchynski, Ambassador and Permanent Representative of Canada to the United Nations, to the Plenary session of the United Nations General Assembly on the Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters», Nova York, 9 de novembro de 2011. Disponível em: http://www.canadainternational.gc.ca/prmny-mponu/canada_un-canada_onu/statements-declarations/general_assembly-assemblee-generale/20111109_Rishchynski_UNReform_ReformeONU.aspx?view.
- 12 Reforma entretanto parcialmente implementada.
- 13 Reforma entretanto parcialmente implementada.
- 14 «U.S. Priorities for a Stronger, more Effective United Nations». State Department Publication, 2005. Disponível em: <http://www.archive.usun.state.gov/factsheet/reform1.pdf>.
- 15 «The United States is open to UN Security Council reform and expansion, as one element of an overall agenda for UN reform. We advocate a criteria-based approach under which potential members must be supremely well qualified, based on factors such as: economic size, population, military capacity, commitment to democracy and human rights, financial contributions to the UN, contributions to UN peacekeeping, and record on counterterrorism and non-proliferation. We have to look, of course, at the overall geographic balance of the Council, but effectiveness remains the benchmark for any reform». In *Bureau of Public Affairs*, 20 de junho de 2005.
- 16 BURNS, R. Nicholas – «UN Security Council enlargement and U.S. interests». Council on Foreign Relations Transcript (12/8), 10-11 de dezembro de 2010.
- 17 Cf. RICE, Susan E. – «Statement by Ambassador Susan E. Rice, U.S. Permanent Representative to the United Nations, at an informal meeting of the General Assembly on Security Council Reform». U.S. Mission to the United Nations, Nova York, 19 de fevereiro de 2009. Disponível em: <http://usun.state.gov/briefing/statements/2009/february/127091.htm>.
- 18 OBAMA, Barack – «Remarks by the President to the Joint Session of the Indian Parliament in New Delhi, India», 8 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/11/08/remarks-president-joint-session-indian-parliament-new-delhi-india>.
- 19 O embaixador Joseph Torsella veio a ser nomeado em novembro de 2010, vinte e dois meses depois da tomada de posse da Administração Obama.
- 20 WARLICK, James B. – «U.S. Reengagement with the U.N.». Foreign Press Center, U.S. Department of State, 20 de março de 2009. Disponível em: <http://tpc.state.gov/120852.htm>.
- 21 Cf. *Fact Sheet: Advancing U.S. Interests at the United Nation*. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/20/fact-sheet-advancing-us-interests-united-nations>.
- 22 Cf. *H.R.2829 – United Nations Transparency, Accountability, and Reform Act of 2011*. Disponível em: <http://www.opencongress.org/bill/112-h2829/show>.
- 23 *Apud* BURNS, R. Nicholas – «UN Security Council enlargement and U.S. interests», p. 46.
- 24 KARA, McDonald C., e PATRICK, Stewart M. – «UN Security Council enlargement and U.S. interests». Council on Foreign Relations, Special Report No. 59, dezembro de 2010.