

2º CICLO DE ESTUDOS
MESTRADO EM HISTÓRIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO

UMA ANÁLISE DO INSUCESSO DA TENTATIVA DA AMPLIAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS PELO G-4.

Luciene Ferreira Simão Alves

2023



Luciene Ferreira Simão Alves

UMA ANÁLISE DO INSUCESSO DA TENTATIVA DA AMPLIAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS PELO G-4.

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e
Cooperação – Especialização em Relações Internacionais e Cooperação, orientada pelo

Professor Doutor Jorge Manoel Ribeiro.

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2023

Luciene Ferreira Simão Alves

UMA ANÁLISE DO INSUCESSO DA TENTATIVA DA AMPLIAÇÃO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS PELO G-4.

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e
Cooperação – Especialização em Relações Internacionais e Cooperação, orientada pelo
Professor Doutor Jorge Manoel Ribeiro.

Membros do Júri

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Classificação obtida: (escreva o valor) Valores

Dedico esse trabalho ao meu marido, companheiro e parceiro de vida Fabio Alves pois
gracas ao seu imensuravel apoio, conseguir finalizar esse projeto.

Dedicatória (facultativo)

Sumário

Declaração de honra	6
Agradecimentos	7
Resumo.....	8
Abstract	9
Lista de abreviaturas e siglas.....	10
Introdução	11
1. Breve histórico do processo de reforma do Conselho de Segurança	16
1.1. O conceito de reforma	17
1.2. Origens do processo de reforma: de 1945 a 1963	21
1.3. De 1979 ao final da Guerra Fria	24
1.4. O Plano Razali.....	31
2. O projeto de reforma do G-4.....	38
2.1. Alemanha	40
2.2. Japão	41
2.3. Índia.....	42
2.4. Brasil.....	42
2.5. O G-4	46
2.6. O projeto reformista do G-4.....	50
3. A “não-reforma”: o insucesso do projeto do G-4	53
3.1. Unidos pelo Consenso	54
3.2. A aliança entre China e EUA.....	58
3.3. A África e o Consenso de Ezulwini.....	66
Conclusão	82
Referências bibliográficas	82

Declaração de honra

Declaro que a presente dissertação é de minha autoria e não foi utilizado previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referência. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico.

Porto, 18 de agosto de 2023.

Luciene Ferreira Simão Alves

Agradecimentos

Gostava de agradecer ao corpo docente do referido mestrado, em especial ao professor Doutor Jorge Ribeiro que teve a imensa empatia e consideração em aceitar orientar-me. Ao corpo dirigente do mestrado que foram extremante gentis ao aceitar minha matricula a essa disciplina após todo o processo de ansiedade que passei quando descobri a lesão cerebral do meu pequenino Thomaz o quão teve que ser operado e me impossibilitou de pensar e concentra;me de maneira eficiente a este trabalho.

Quero agradecer imensamente ao meu marido, parceiro da vida que nunca jamais desistiu das minhas capacidades e competencias, sempre apoiou meus sonhos e semeou tantos outros.

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo analisar a atuação do Grupo dos 4 (G-4) no âmbito do processo de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Argumenta que o insucesso do G-4 de fazer aprovar projeto de resolução de expansão do Conselho na Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2005, não obteve êxito em função da impossibilidade de se conseguir o apoio necessário ao quórum de aprovação, ante a resistência da União Africana e a aliança circunstancial entre Estados Unidos e China.

O trabalho entende que as discussões sobre a expansão do Conselho constituem um processo, que remonta à própria criação da Organização das Nações Unidas, quando o Conselho foi concebido com base na estrutura geopolítica nascente do final da Segunda Guerra Mundial. Avalia que a criação e a atuação do G-4 se insere nesse processo, em que se avolumam as demandas por uma atualização do Conselho de Segurança à nova realidade geopolítica pós-Guerra Fria. Defende que o G-4 possivelmente continuará a exercer protagonismo nesse processo, para o que precisará dialogar com a União Africana, garantindo amplo apoio a seu projeto, o que poderá vencer a resistência dos membros permanentes que ainda se mostram contrários ao aumento do Conselho e à inclusão de novos assentos permanentes.

Palavras-chave: Conselho de Segurança das Nações Unidas; reforma; G-4.

Abstract

This dissertation aims to analyze the creation of the Group of 4 (G-4) in light of the United Nations Security Council (UNSC) reform process. It argues that the G-4's draft resolution on the UNSC reform at the United Nations General Assembly, in September 2005, was unsuccessful due to the impossibility of obtaining the necessary support for the approval quorum, in the face of the resistance from the African Union and the circumstantial alliance between the United States and China.

This dissertation takes for granted that the discussions aimed at the expansion of the UNSC constitute an ongoing process, which dates back to the very creation of the United Nations, when the Council was conceived based on the nascent geopolitical structure at the end of the Second World War. It assesses that the creation and performance of the G-4 is part of this process, in which there are growing demands for a renewal of the Security Council to adapt it to the new post-Cold War geopolitical reality. It argues that the G-4 will likely continue to play a leading role in this process, for which it will need to dialogue with the African Union, guaranteeing broad support for its project, which could overcome the resistance of the permanent members who are still against the increase of the Council and the creation of new permanent seats.

Key-words: United Nations Security Council; reform; G-4.

Lista de abreviaturas e siglas

AG, AGNU

CS, CSNU

EUA

G-4

GRULAC

MNA

ONU

OUA

P-5

TIJ

UA

UFC
CONSENSUS")

URSS

WEOG

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

GRUPO DOS 4

GRUPO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE

MOVIMENTO DOS NÃO-ALINHADOS

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

ORGANIZAÇÃO PARA A UNIDADE AFRICANA

MEMBROS PERMANENTES DO CSNU

TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA

UNIÃO AFRICANA

UNIDOS PELO CONSENSO ("UNITING FOR

UNIÃO DAS REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS

GRUPO DA EUROPA OCIDENTAL E OUTROS ESTADOS

Introdução

Desde o final da Guerra Fria, a temática sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) tem ocupado espaço importante na agenda internacional. Entre avanços e recuos, o tema alcançou seu auge em 2005, graças à convergência de uma série de fatores e circunstâncias que favoreciam as discussões e as iniciativas sobre o assunto, bem como ao protagonismo de um grupo de países interessados em fazer avançar a expansão do Conselho, sobretudo em sua categoria de membros permanentes: o Grupo dos 4 (G-4), formado por Alemanha, Brasil, Índia e Japão.

Em julho de 2005, o G-4 apresentou à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) um projeto de resolução sobre a reforma do CSNU. O documento, de número A/59/L.64, sugeria a expansão do Conselho em quatro assentos não-permanentes e seis assentos permanentes com direito a veto – cujo exercício efectivo seria definitivamente decidido por conferência futura. Os novos assentos permanentes seriam ocupados pelos quatro membros do Grupo e por dois países africanos.

De público, todos os então 191 Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) declaravam-se a favor de uma reforma abrangente do CSNU, com vistas a adequá-lo à nova realidade internacional pós-Guerra Fria e 11 de Setembro, bem como resolver os seus problemas de representatividade, legitimidade e eficiência. A esse respeito, o então Secretário-Geral da Organização, Kofi Annan (2005a, p. 3, 7), em seu relatório *In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All*, de 2005, afirmou:

Existe um desejo de realizar as reformas mais abrangentes da história das Nações Unidas, de modo a garantir-lhe os meios e recursos necessários para lidar com a agenda do século 21. O ano de 2005 apresenta uma oportunidade de nos movermos nessa direcção. Os líderes mundiais se reunirão em Nova York para rever o progresso alcançado desde a adoção da Declaração do Milênio, aprovada por todos os membros em 2000. [...] Neste momento decisivo da História, devemos ser ambiciosos¹.

¹ Annan faz referência à Cimeira Mundial, que ocorreria em setembro de 2005, às vésperas da abertura da LX Assembleia Geral, na celebração do 60º aniversário da ONU. Tradução da autora. Neste trabalho, optou-se por apresentar as citações vertidas para o português, em traduções da autora.

A mobilização pela reforma era inédita. Somente o Brasil, entre março e outubro de 2005, enviou embaixadores para mais de 100 países pedindo apoio ao projeto do G-4 e à candidatura do país a membro permanente do CSNU. As gestões tinham obtido sucesso inquestionável: o governo brasileiro estimava que cerca de 120 países haviam expressado, explícita ou implicitamente, a intenção de votar a favor do projeto que o G-4 planejava apresentar no início do segundo semestre de 2005, número próximo dos 128 votos necessários para sua aprovação².

Diante da existência de um aparente consenso quanto à necessidade de reforma do CSNU, por que ela não aconteceu? Por que o G-4, afinal, não conseguiu a aprovação do seu projeto, preferindo não o apresentar à AGNU? São essas as perguntas que este trabalho pretende responder.

O insucesso do G-4 não encerrou sua atuação, nem tampouco paralisou o processo de reforma do CSNU. Pelo contrário: a ampliação do CSNU continua a ocupar espaço importante na agenda internacional, a mobilizar os esforços do G-4 e a despertar a atenção da comunidade internacional. A atuação do Grupo constitui uma fase de um longo processo de discussões e negociações, cujas origens são remotas e podem ser identificadas no momento de fundação das Nações Unidas. Como afirmou Kofi Annan (1997, p. 14), a reforma não é um evento; é um processo.

Ao longo das oito décadas de existência da ONU, houve oito propostas formais para a expansão do CSNU, número que se pode considerar expressivo, dada a delicadeza política do tema, com sua capacidade de provocar vaidades que se refletem no embate entre os Estados pelo poder, que é a própria essência da política internacional – sem contar as sugestões apenas aventadas e jamais formalmente apresentadas à consideração dos Estados membros (Costa, 2006, p. 197-199). Essas iniciativas não podem ser compreendidas senão a partir de uma perspectiva ampla, na qual sejam considerados os diferentes interesses e atores envolvidos, muitas vezes antagônicos.

O objetivo deste trabalho é contribuir para a compreensão das razões que

² Consoante o art. 18.2 da Carta das Nações Unidas, a AGNU decide sobre “questões importantes” pelo voto de, pelo menos, 2/3 dos Estados presentes e votantes (Estados que votem “sim” ou “não”). V. Organização das Nações Unidas - Rules of Procedure of the General Assembly, p. 23-24.

explicam o insucesso do projeto de ampliação do G-4, em 2005, por meio de identificação e análise dos interesses e das motivações dos atores que a ele se opuseram.

Um entendimento abrangente das razões que explicam o insucesso do projeto L.64 requer uma comparação entre o contexto em que se deu a atuação do Grupo, em 2005, e a única ocasião em que o CSNU foi ampliado: a aprovação pela AGNU, em 1963, da resolução 1991 A (XVIII), que expandiu o CSNU em quatro assentos rotativos adicionais. É necessário ter presentes três elementos que parecem centrais nas discussões sobre a ampliação, em 1963 como em 2005, e que poderiam constituir entraves à aprovação do L.64: (i) o debate sobre a criação de novos assentos permanentes; (ii) a existência ou não de ampla coalizão de apoio a cada iniciativa; e (iii) a posição dos cinco membros permanentes do CSNU (P-5).

Este trabalho se divide em três capítulos. O Capítulo I compreenderá um histórico das discussões sobre a reforma do CSNU desde sua criação até 2005, em particular da ampliação de 1963 e do Plano Razali, de 1997, outro momento em que a ampliação do CSNU pareceu plausível. A compreensão do estágio atual das discussões sobre a expansão do CSNU exige o entendimento de seus antecedentes, de modo a evitar o simplismo de se acreditar que o debate de 2005 foi um evento pontual e que seu insucesso fez desaparecer o tema da agenda internacional. São, como se pretende mostrar, momentos que se inserem num processo que acumula iniciativas bem ou mal sucedidas e que remontam à década de 50, pelo menos.

O Capítulo II se dedicará a analisar a criação e a actuação do G-4, em particular a apresentação do projeto L.64 em julho de 2005 e seus desdobramentos, até o final dos trabalhos da Cimeira Mundial, em setembro do mesmo ano, que sinalizaram com perspectivas negativas sobre a possibilidade de que a ampliação fosse aprovada num curto prazo. O objetivo do Capítulo é compreender as motivações e os interesses do Brasil, a Alemanha, a Índia e o Japão e sua opção por uma actuação coordenada no âmbito do G-4. A ação coletiva, argumenta-se, não apenas confere maior legitimidade às suas ambições individuais, como também – e principalmente – facilita o processo de conquista de votos.

O Capítulo III pretenderá estudar as posições dos outros principais atores envolvidos no atual momento do processo de ampliação – P-5, União Africana (UA), Unidos

pelo Consenso (UfC). O objetivo é identificar as principais forças opositoras ao G-4 e entender como elas frustraram a expectativa do Grupo de forjar uma coalizão política essencial para a aprovação da ampliação. Sustenta que a posição comum da África e a concertação sino-estadunidense, que influiu sobre aquela, foram o fator decisivo para o insucesso do projeto do G-4.

A China, ostensivamente contrária à entrada do Japão como membro permanente, e os EUA, reticentes, em 2005, quanto a uma ampliação do Conselho que consideravam “exagerada”, aliaram-se para conter o ímpeto reformista do G-4 e impedir fosse o L.64 submetido a voto.

Com efeito, o relacionamento com a China e os EUA tem sido uma das variáveis levadas em conta pelos países africanos em seu envolvimento no processo de ampliação.

Para compreender o papel da posição comum africana e da aliança sino-estadunidense no insucesso do L.64, é necessário analisar as posições e os interesses da China, dos EUA e de diferentes países da UA – em particular África do Sul, Argélia, Egito, Líbia, Nigéria e Senegal – em relação à ampliação do CSNU em 2005. No concernente a estes últimos, um esclarecimento se impõe: a escolha não é aleatória. Trata-se de países cuja influência no contexto africano os habilitaria, na visão de parcela da comunidade internacional, a ocupar assentos permanentes no Conselho; alguns deles são, mesmo, candidatos declarados ao posto. A análise das posições de diferentes nações africanas permite demonstrar a diversidade de interesses, visões e rivalidades no continente no que tange à ampliação do CSNU.

Metologicamente, o trabalho adota a pesquisa bibliográfica e documental, numa abordagem qualitativa. Busca explicar a atuação do G-4 no contexto mais amplo das discussões sobre a ampliação do CSNU e tenta entender o insucesso de seu projeto de expansão daquele órgão a partir da oposição da África, da China e dos EUA. O trabalho, assim, procurará, em estudos sobre o tema e em fontes primárias – sobretudo documentos governamentais e das Nações Unidas – explicações sobre as posições africana, chinesa e norte-americana a partir de sua relação com as propostas do G-4. Busca, igualmente, validar a hipótese de que a atuação da China e dos EUA se deu para impedir a votação do projeto de reforma do G-4 pela AGNU, bem como para estimular, dentre países africanos

contrários à reforma, o apoio a uma posição maximalista que acabasse por impedir a possibilidade de um acordo entre África e G-4, o que poderia ter garantido o quórum de aprovação na AGNU.

1. Breve histórico do processo de reforma do Conselho de Segurança

O CSNU reuniu-se pela primeira vez em Londres, em 17 de janeiro de 1946. Mesmo antes de seu primeiro encontro formal, o Conselho era alvo de questionamentos diversos a respeito da sua composição alegadamente discriminatória, do seu processo decisório excludente e dos seus poderes mal delimitados, o que, ao longo das décadas seguintes, impulsionaria uma série de tentativas de promover a sua reforma, particularmente a expansão de seu número de membros.

O Conselho foi idealizado durante as *Conversações de Washington sobre uma Organização para a Paz e a Segurança Internacionais*, ou *Conferência de Dumbarton Oaks*. Realizada em Washington, D.C., entre 21 de agosto e 7 de outubro de 1944, a Conferência reuniu representantes da China, dos Estados Unidos (EUA), do Reino Unido e da União Soviética (URSS) para discutir a criação de uma nova organização global que desse forma à ordem que emergiria da Segunda Guerra Mundial. Seu documento final, *Propostas para o Estabelecimento de uma Organização Internacional Geral*, definia os elementos básicos da organização e dos seus principais órgãos.

A respeito do CSNU, o documento propunha que as Quatro Potências representadas na Conferência a ele fossem integradas como membros permanentes e com direito a veto, o que lhes asseguraria papel preponderante nas questões afeitas à segurança e à paz global na ordem do pós-Segunda Guerra. Alguns meses depois, durante a Conferência de São Francisco, que fundou formalmente a ONU, aqueles quatro países decidiram incorporar a França como o quinto membro permanente (Luck, 2003, p. 49; Viotti, 2009, p. 87).

Já na Conferência de São Francisco, diversas delegações criticaram a proposta de criação de membros permanentes do Conselho. Brasil e Canadá sugeriram a criação de um mecanismo de revisão periódica da Carta das Nações Unidas que permitisse adequar o Conselho às modificações que a experiência mostrasse serem necessárias. A proposta acabou sendo rejeitada por uma estreita margem de votos, mas tornou-se a primeira das tentativas de se reformar o Conselho (Annan, 1997, p. 16).

As discussões de reforma das Nações Unidas e do seu Conselho, portanto, são tão antigas quanto a própria Organização (Weiss; Young, 2005, p. 131). De facto, como aponta Viotti (2009, p. 86), “a questão da reforma do Conselho de Segurança tem estado presente nos debates nas Nações Unidas desde o início da vida da Organização”. O objetivo deste capítulo é traçar um breve histórico dessa questão a partir de uma perspectiva que entende que o tema da reforma é uma constante e constitui um verdadeiro processo.

1.1. O conceito de reforma

Este trabalho adota o conceito de reforma para referir-se a qualquer tentativa, bem-sucedida ou não, de se alterar a composição do CSNU e/ou os seus procedimentos de votação e/ou os seus métodos de trabalho (Luck, 2003, p. 4). As propostas de ampliação constituem, assim, apenas um aspecto da reforma, embora o mais importante, na medida em que se trata de tentativas de redefinir a própria estrutura do órgão que, em tese, é o máximo responsável pela paz global.

A composição do CSNU reflete um equilíbrio de poder internacional vigente no imediato pós-Segunda Guerra Mundial. A existência de assentos permanentes, aliada ao poder de veto, garante aos seus ocupantes a capacidade de controlar o processo decisório sobre temas fundamentais da agenda internacional, pertinentes à guerra e à paz (Johnstone, 2003, p. 437). Uma reconfiguração da composição do CSNU, nesse sentido, guarda o potencial de alterar o equilíbrio de forças internacional, na medida em que eventuais novos membros permanentes – com ou sem direito a veto – passariam a ter maior influência no interior da instituição em que se confrontam os interesses mais divergentes, as ambições mais antagónicas e as visões mais contraditórias (Weiss; Young, 2005, p. 139).

Naturalmente, as tentativas de reforma do CSNU estão vinculadas ao contexto geopolítico global em que se inserem. Quanto mais aberto a novos pólos de poder for esse contexto, maiores são as chances de êxito de uma tentativa de reforma. Em momentos propícios a mudanças (como a descolonização afro-asiática ou a política de *détente* entre EUA e URSS ou, ainda, o final da Guerra Fria), o impulso por reforma parece ganhar ímpeto.

A partir de definições propostas por Vargas (2008, p. 32-33), é possível identificar três tipos de reformas do Conselho.

As primeiras seriam as chamadas “reformas constitucionais”, que abrangeriam modificações na sua estrutura, em particular sua composição – número e categoria de membros, natureza da representação, extensão dos mandatos –, e que envolveriam modificações na Carta das Nações Unidas. O segundo tipo seriam as “reformas procedimentais”, modificações nas regras de procedimento e nos métodos de trabalho do CSNU, que aconteceriam com alguma constância e que não envolveriam participação decisória dos outros membros da Organização. Por último, estariam as “reformas conceituais”, decorrentes da evolução lenta e paulatina dos conceitos que orientam o trabalho do CSNU, como a criação da ideia de operações de manutenção da paz e a reinterpretação do instituto de ameaça à paz e à segurança internacionais, que também não dependem da participação de outros Estados membros e se assemelham à criação, pelo CSNU, de uma espécie de jurisprudência.

A possibilidade de ocorrência dos dois últimos tipos é mais frequente, na medida em que a Carta das Nações Unidas confere ao próprio CSNU liberdade de ação na condução dos seus trabalhos. De facto, em virtude do artigo 39 da Carta, cabe ao Conselho determinar, caso a caso, situações de ruptura da paz e da segurança internacionais, ameaça à paz e à segurança internacionais e agressão. Inexiste, na Carta, uma definição do que seja “ameaça” à paz e à segurança internacionais ou sua “ruptura”. Na explicação de Johnstone, “cada decisão operacional que o CSNU toma é uma interpretação implícita da Carta e de outras normas de Direito Internacional – algumas com consequências potencialmente abrangentes” (Johnstone, 2003, p. 452). Isso torna o CSNU uma “comunidade interpretativa”, composta por apenas 15 Estados capazes de elaborar constantemente releituras das normas e conceitos atinentes à paz e à segurança e de estabelecer novos padrões de conduta para os estados nessas áreas.

Dois exemplos de reforma do CSNU seriam a consolidação da interpretação do artigo 27 da Carta das Nações Unidas e a substituição de dois de seus membros permanentes.

O primeiro diz respeito ao modo como os P-5 podem utilizar o seu poder de

veto em votação de resoluções no CSNU. A Carta das Nações Unidas determina que o CSNU tomará suas decisões em todas as questões não-procedimentais (substantivas, portanto) pelo “voto concorrente” de nove membros, inclusive os membros permanentes, o que, em linha com a *Declaração das Delegações dos Quatro Governos Participantes sobre o Procedimento de Votação no Conselho de Segurança das Nações Unidas*, de 7 de junho de 1945, significava que as decisões daquele órgão somente seriam aprovadas pela convergência dos votos afirmativos (“sim”) dos P-5 e de, no mínimo, mais quatro membros não-permanentes. No decorrer dos anos 1950 e 1960, no entanto, ante repetidas ausências da URSS de reuniões do Conselho, os demais membros adotaram a prática de considerar que a abstenção ou a ausência de membros permanentes numa determinada votação não implicaria o veto; isto é, em contradição à interpretação inicial do texto da Carta, que exigia o voto afirmativo dos membros permanentes para aprovação de determinada resolução (“sim”), a nova prática passou a implicar que o veto somente se daria pelo voto explicitamente negativo (“não”). Tal interpretação se encontra consolidada por parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ)³. Segundo Fassbender (1998, p. 382), essa alteração nos procedimentos de votação constitui uma verdadeira “emenda informal à Carta das Nações Unidas”.

Da mesma forma, em 1971, a AGNU aprovou a resolução 2758 (XXVI) – iniciativa dos países não-alinhados, em especial da Albânia, apoiada por EUA, França, Reino Unido e URSS –, pela qual reconhecia o governo comunista da República Popular da China, sediado em Pequim, como o legítimo representante do Estado chinês, expulsando da ONU o governo nacionalista de Taipé. Em 1991, em seguida à dissolução da URSS, o presidente da Federação da Rússia, Boris Yeltsin, comunicou ao Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, que a Rússia substituiria a URSS como membro da ONU, inclusive em relação ao lugar soviético no CSNU. A transição também recebeu o apoio de todos os demais P-5, na medida em que, como argumenta Fassbender (1998, p. 186), “os outros membros permanentes estavam preocupados com a possibilidade de que qualquer alteração no assento da União Soviética estimulasse iniciativas por uma reforma ampla do Conselho.

³ *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du sud en Namibie (Sud-ouest) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de Sécurité*, TIJ, Recueil 1971 [em linha], disponível em <https://www.icj-cij.org/fr/affaire/53> [23 Ago 2023].

Tinham, portanto, interesse em assegurar que as mudanças no estatuto da União Soviética não produzissem questionamentos a outras características do próprio Conselho”.

Nesse trabalho constante de reinterpretação de seus próprios procedimentos e dos conceitos que os guiam, que se fortaleceu após o final da Guerra Fria, o CSNU amplia de forma gradativa suas competências, abrangendo temas que outrora se imaginava estarem fora de sua alçada, seja por não exibirem vínculo claro com assuntos atinentes à paz e à segurança internacionais, seja por pertencerem ao domínio da competência interna dos Estados⁴.

Não são poucas as iniciativas que objetivam o reconhecimento de situações específicas como ameaças à paz e à segurança internacionais, a exemplo da mudança do clima, do terrorismo e da proliferação de armas de destruição em massa. O governo brasileiro, atento a tais iniciativas, entende que por influência [dos países desenvolvidos], a competência do Conselho vem paulatinamente incluindo temas que, a rigor, não podem ser associados a ameaças a paz e à segurança internacionais, como meio ambiente, florestas, mudança do clima, intervenções humanitárias, limitação do acesso a tecnologias de ponta, entre outros⁵.

Essa ampliação, pelo próprio Conselho, das suas atribuições por meio de interpretações conceituais e procedimentais parece ser uma das motivações que impulsionam as iniciativas da sua reforma e alimentam, em determinados Estados, um interesse ainda maior em participar no órgão de forma mais ativa. A esse respeito, Patriota afirma que “o sentimento de que se estão redefinindo no Conselho de Segurança os fins e os meios para a aplicação da segurança coletiva explica em boa medida por que se acirrou a disputa entre os Estados membros para participar de seu trabalho” e “incrementar sua legitimidade, eficiência e representatividade, atualizando-o a uma realidade geopolítica

⁴ Segundo Soares (2009, p. 9 e 14), a Carta das Nações Unidas carece de precisão e rigidez jurídica, em particular no disciplinamento do funcionamento do Conselho. Apoiando-se nessa latitude de interpretação, o Conselho redefine e reinterpreta suas funções, assumindo competências em temas variados, algumas de fundamentação jurídica duvidosa – como a criação dos tribunais penais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e Ruanda, pelas resoluções 827 (1993) e 925 (1994), respectivamente –, bem como poderes legislativos, de que são exemplos as resoluções 1368 (2001) e 1373 (2001), que criminalizam o terrorismo, e 1540 (2004), que obriga os Estados a tomar medidas internas para o controle de exportações de bens sensíveis. As três resoluções têm impactos claros sobre o arcabouço legal e jurídico interno dos Estados, uma notável extrapolação do CSNU em assuntos de competência eminentemente doméstica.

⁵ Circular telegráfica nº. 69.300 (2008), Telegramas Delbrasonu nº. 3.185 (1992), 57 (1994) e 315 (1994).

radicalmente distinta daquela sobre a qual nascera o Conselho” (Patriota, 2010, p. 156).

1.2. Origens do processo de reforma: de 1945 a 1963

Em San Francisco, alguns países haviam sugerido que um CSNU com apenas onze participantes não asseguraria representação geográfica e política adequada aos membros das Nações Unidas, em nome dos quais o Conselho deveria agir. Foram, no entanto, contidos pelas cinco potências, que não admitiram emendas às fórmulas que elas próprias haviam estabelecido em Dumbarton Oaks e Yalta. Vislumbravam, ainda assim, uma oportunidade para a retomada das tentativas de alterações na composição do foro em eventual conferência de revisão da Carta, prevista no artigo 109 para se realizar dez anos depois da entrada em vigor do tratado – a qual nunca foi convocada.

Em 1953, decorridos apenas sete anos desde o início dos trabalhos do CSNU, Goodrich diagnosticava que “tem sido o infortúnio das Nações Unidas sua incapacidade de desempenhar a responsabilidade para a qual foi concebida e em função da qual deveria contar com os recursos necessários. Naturalmente, esse também tem sido o infortúnio do Conselho de Segurança [...]. Nesse contexto de fracasso e consequente insatisfação, muitos se perguntam se o Conselho de Segurança está fadado a se tornar uma órgão atrofiado, sem função útil para exercer, ou, alternativamente, se a comunidade internacional não deveria se mobilizar para remediar essa situação” (Goodrich, 1958, p. 276).

Em 1955, quando da primeira grande expansão da ONU, com a admissão de quase duas dezenas de novos membros, 16 países latino-americanos (inclusive o Brasil) e a Espanha apresentaram um projeto de resolução que propunha a criação de dois assentos não-permanentes no Conselho, a fim de adequá-lo ao novo número e à nova diversidade dos membros da Organização. Essa foi a primeira iniciativa formal de expansão do CSNU (Bourantonis, 2007, p. 15). Aos latino-americanos interessava não perder espaço no Conselho, uma vez que a admissão de grande número de países à ONU gerara discussões sobre a possibilidade de redistribuir os assentos existentes entre os grupos regionais para reequilibrar a representação geográfica em favor da Ásia e da África, de onde provinha a maioria dos novos membros (Bourantonis, 2007, p. 16). A iniciativa foi rejeitada pela URSS

sob alegação de que, antes, o Conselho deveria debruçar-se sobre a representação da China, a cargo do governo nacionalista de Taipé, e não do governo comunista de Pequim (Costa, 2006, p. 20-21).

A descolonização afro-asiática alterou radicalmente a estrutura da ONU e impôs pressão adicional sobre a necessidade de reforma do Conselho. Aquando da fundação da Organização, 33 Estados pertenciam ao que mais tarde viria a constituir o bloco “ocidental”, alinhado aos EUA, ou seja, quase 2/3 dos 51 membros, o que permitia o controle da Assembleia Geral por Washington e seus aliados. Dos demais fundadores, seis pertenciam ao bloco soviético (Bielorrússia, Checoslováquia, Jugoslávia, Polónia, Ucrânia, URSS⁶); quatro eram africanos (África do Sul, Egito, Etiópia e Libéria); três, asiáticos (China, Filipinas e Índia); e cinco, médio-orientais (Arábia Saudita, Irã, Iraque, Líbano e Síria). Em 1963, o número de membros da Organização havia ascendido a 113, 55 dos quais eram da África, da Ásia e do Médio Oriente. Depois de receber quase trinta novos membros em três anos (1960-63), a maioria africanos, quase metade da AGNU passou a ser composta por países daquelas três regiões, que, juntas, contavam com apenas um único assento no CSNU, descontado o assento permanente chinês.

A Carta aprovada em San Francisco dispunha que, na alocação dos assentos eletivos do CSNU, a AGNU deveria considerar a contribuição dos Estados membros à manutenção da paz e da segurança internacionais e observar a necessidade de uma distribuição geográfica equitativa. O documento, no entanto, não esclarecia os critérios de distribuição entre os diferentes grupos regionais. Um “acordo de cavalheiros” tacitamente celebrado entre os P-5, e aceite pelos demais membros da Organização, definiu que os postos rotativos seriam distribuídos da seguinte forma: dois para a América Latina (1 assento para 10 países), um para a Europa Ocidental (1:7), um para a Europa Central e do Leste (1:5), um para a Commonwealth Britânica (1:4) e um para África, Ásia e Médio Oriente (1:10) (Pinto, 1994, p. 37). Apesar de desentendimentos posteriores entre Washington e Moscou, o acordo foi, em linhas gerais, observado em todas as eleições para o Conselho

⁶ Apesar de serem parte da URSS, Bielorrússia e Ucrânia eram membros das Nações Unidas a título próprio, desde 1945. Em Yalta, Roosevelt havia aceitado a proposta de Stalin de incorporá-las à nova Organização como membros plenos, reservando-se o direito – que nunca foi exercido – de buscar dois novos votos para os EUA.

até 1959 (Padelford, 1960, p. 383).

Em 1963, 44 países africanos e asiáticos – todos não-alinhados, à exceção do Japão – propuseram a inclusão na agenda da XVIII sessão da AGNU de item intitulado “*Question of Equitable Representation on the Security Council and the Economic and Social Council*”. O grupo, liderado pela Índia e pela Albânia, conseguiu formar-se graças à aproximação de posições que se haviam dado na *I Conferência dos Chefes de Estado e de Governo dos Não-Alinhados*, em Belgrado, em setembro de 1961. No tratamento do tema da reforma, um dos seis tópicos principais do encontro, os afro-asiáticos, além de Cuba, reconheceram a necessidade de fortalecer a Organização e capitalizá-la como plataforma para a promoção de uma visão alternativa à dicotomia da Guerra Fria.

A decisão dos países afro-asiáticos de avançar na promoção da reforma do CSNU, no entanto, não poderia prosperar sem a participação dos latino-americanos, cuja posição na AGNU constituiria o fiel da balança. Sobre esse aspecto, Pinto (1994, p. 50) avalia que “[a] América Latina dispunha de importante trunfo: seus 21 votos poderiam completar seja os 2/3 necessários para adoção de emenda em aliança com os afro-asiáticos, seja o 1/3 indispensável para bloqueio em aliança com os EUA e Europa Ocidental” – que também se expressavam contrários à expansão do CSNU, embora em tom mais discreto do que a URSS. Os afro-asiáticos, nesse sentido, estavam conscientes de que os votos latino-americanos seriam indispensáveis para levar adiante sua ideia de reforma.

Em 17 de dezembro de 1963, 21 países do Grupo da América Latina e do Caribe (GRULAC) e 37 nações afro-asiáticas apresentaram projeto de reforma, que, aprovado por 97 votos a favor, 11 contra (Estados do bloco soviético e França) e 4 abstenções (África do Sul, EUA, Portugal e Reino Unido), converteu-se na resolução 1991A (XVIII). A resolução, que emendava os artigos 23 e 27 da Carta, expandiu o CSNU pela primeira – e, até o presente, única – vez, criando quatro novos assentos rotativos, e estabeleceu critérios de alocação geográfica dos postos da categoria não-permanente (Bourantonis, 2005, p. 20-8)⁷.

⁷ Cinco assentos para a África e a Ásia, um para a Europa Oriental, dois para o GRULAC e dois para a Europa Ocidental e Outros Estados (WEOG). Os países africanos e asiáticos foram os maiores beneficiários da reforma, com o aumento de sua representação em quatro assentos. A representação do GRULAC e da Europa Oriental permaneceu inalterada. Os assentos alocados para a *Commonwealth* e para a Europa Ocidental foram reunidos sob o WEOG. A designação “outros Estados” refere-se à Austrália, ao Canadá, aos Estados Unidos, a Israel e à Nova Zelândia. Além do WEOG (29 Estados), na atualidade os Estados membros das

Dos cinco membros permanentes, apenas a China votou a favor do projeto de resolução. Os EUA e o Reino Unido abstiveram-se; a França e a URSS votaram contra. Entretanto, nenhum dos quatro desejava arcar com o alto custo político de bloquear a reforma do CSNU, aprovada por ampla maioria dos membros. É válido o argumento de Luck segundo o qual “em termos de política no âmbito das Nações Unidas, os custos de se vetar uma emenda à Carta podem ser muito elevados [...]”. De notar que isso nunca aconteceu uma vez que determinada emenda tenha sido aprovada na Assembleia. Os custos são desproporcionais se um membro permanente optar por impor um veto solitário” (Luck, 2009, p. 9).

Os custos políticos dos opositores da reforma cresciam à medida que se avolumavam as ratificações das emendas. Em 31 de agosto de 1965, as emendas entraram em vigor, alcançado o quórum mínimo de 76 ratificações, inclusive por parte dos cinco membros permanentes – a URSS, em 10 de fevereiro de 1965; o Reino Unido, em 4 de junho; a China, em 2 de agosto; a França, em 24 de agosto; e os EUA, em 31 de agosto. A reconsideração de suas posições, em particular por parte dos EUA e da URSS, deve-se basicamente a três fatores: a incapacidade dos P-5 de coordenar a sua atuação e de compartilhar entre si o alto custo político de paralisar a reforma; a crise financeira pela qual passava a Organização em função dos altos custos decorrentes das duas grandes operações de paz à época, no Congo e no Suez, o que tornava necessária a cooperação dos países em desenvolvimento com a oferta voluntária de fundos para as missões; e, finalmente, a emergência do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) – decorrente, em grande medida, da descolonização afro-asiática –, cujo apoio, tanto Washington, quanto Moscovo pretendiam adquirir no contexto da Guerra Fria.

1.3. De 1979 ao final da Guerra Fria

Ao longo dos anos 60 e 70, o crescimento no número de membros da ONU continuava a estimular críticas à sub-representação dos países do então Terceiro Mundo no CSNU. Novas propostas de reforma foram debatidas, particularmente a partir da criação

Nações Unidas se reúnem nos seguintes grupos regionais: África (53 Estados), Ásia (54 Estados da Ásia, do Médio Oriente e do Pacífico), América Latina e Caribe (GRULAC, 33 Estados) e Europa Oriental (23 Estados).

do Comité da Carta. Proposto pela Colômbia em 1969 e estabelecido em 1974, o Comité teve o mérito de abordar a questão da alteração do núcleo permanente do Conselho, o que despertou firme oposição por parte dos P-5 (Costa, 2006, p. 25-26, 389-91 e 395)⁸.

Em 1979, um grupo de países subdesenvolvidos logrou a inclusão, na agenda da AGNU, do item *“Question of the Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council”*, resgatando as discussões formais sobre o tema naquele foro pela primeira vez desde a reforma de 1963. Liderada pela Índia, a coalizão apresentou o projeto de resolução A/34/L.57, de 11 de dezembro do mesmo ano, em que sugeria a criação de quatro assentos não-permanentes no Conselho, expandindo sua composição de 15 para 19 Estados, e a redistribuição dos assentos rotativos da seguinte forma: quatro para a África, três para a Ásia, três para o GRULAC, um para a Europa Oriental e dois para o WEOG, além de um assento compartilhado em bases rotativas por África e Ásia. Os maiores beneficiários da reforma seriam os países africanos e asiáticos. Pela distribuição de 1965 – em vigor até a atualidade –, os países da África e da Ásia competem por cinco assentos, ao passo que, pela proposta de 1979, os grupos continentais seriam separados: a África passaria a contar com quatro assentos, e a Ásia, três.

O acolhimento desfavorável entre os membros da ONU, cujas atenções se concentravam na crise econômica internacional iniciada com o chamado “choque do petróleo”, no ano anterior; a oposição dos P-5, em particular dos EUA; e o descrédito de que padecia a Índia por causa da realização de seus primeiros testes nucleares, em 1974, colocaram obstáculos consideráveis à apreciação de ambos os projetos pela AGNU. Na avaliação de Amorim (1995a, p. 37), “a magra expectativa de êxito da iniciativa indiana aconselhava comedimento”, o que respondeu pela decisão do Brasil de não se associar aos novos esforços pró-reforma. Ano após ano, de 1980 a 1991, o item figuraria na agenda apenas de modo protocolar, sem que fosse tema de qualquer discussão ou negociação substantiva (Organização das Nações Unidas, 1997a, p. 4; Winkelmann, 1997, p. 40-41).

As transformações políticas pelas quais passou o sistema internacional ao final

⁸ As discussões sobre a criação de novos assentos permanentes no CSNU são bem mais antigas do que se sugere com frequência. Padelford identificava iniciativas nesse sentido já em 1960: à época, escreveu que “many members of the UN have ambitions to hold a permanent seat”, chegando a cogitar alguns “candidatos”, como a Índia, o Japão, o Canadá e o Brasil (1960, p. 385).

da Guerra Fria estimularam discussões sobre a necessidade de se renovar a ONU e adequá-la a um mundo novo, para o qual não tinha sido concebida. Os anos 90 testemunharam a emergência do que se convencionou denominar “novas ameaças”, “novos riscos”, “novos desafios” à paz e à segurança internacionais, tais como conflitos intraestatais; conflitos étnicos, religiosos e raciais; terrorismo; proliferação de armas de destruição em massa; catástrofes naturais; mudanças climáticas; crimes transnacionais; pandemias; violações de direitos humanos, entre tantas outras, que pareciam exigir das Nações Unidas respostas variadas, flexíveis e céleres que a Organização não parecia apta a oferecer (Annan, 2005b; Boutros-Ghali, 1992; Nye Jr., 1998; Organização das Nações Unidas, 2004; Teixeira, 2003)⁹.

O CSNU parecia pronto a desempenhar o papel para os quais os fundadores da ONU o haviam originalmente concebido e que, por força da natureza e da dinâmica do conflito bipolar entre EUA e URSS, provou-se, em larga medida, impraticável (Teixeira, 2003, p. 17). O ativismo sem precedentes do CSNU no imediato pós-Guerra Fria, em particular após o inédito acordo entre as cinco potências permanentes para aprovação do uso da força contra o Iraque na Guerra do Golfo, em novembro de 1990, despertaria uma onda de otimismo quanto ao possível relançamento dos fundamentos da segurança coletiva global, amparada no CSNU. “No começo dos anos 90”, segundo Malone (2000, p. 23), “o otimismo e ativismo do Conselho estavam no apogeu, o que levou a sucessos notáveis”.

Em 31 de janeiro de 1992, o Conselho realizou sua primeira cimeira, que, na definição de Patriota, “pode ser vista como o grande encontro multilateral celebratório de uma nova era, tornada possível pela dupla vitória norte-americana contra a União Soviética e contra a agressão iraquiana” (Patriota, 2010, p. 48). Em declaração de sua Presidência, emitida ao final da reunião, o Conselho reconheceu que as mudanças decorrentes do final da Guerra Fria, ainda que bem-vindas, traziam consigo novos riscos à estabilidade e à segurança internacionais, o que implicaria desafios maiores à comunidade das nações na

⁹ Sintomática dessa percepção de que a redefinição das ameaças à paz e à segurança internacionais no contexto da Guerra Fria confronta as Nações Unidas com grandes desafios é o diagnóstico de seu ex-Secretário- Geral, Kofi Annan (2004, p. 5): “Depois de um período de dificuldade nas relações internacionais, ante novas ameaças e outras antigas, sob nova roupagem, há um desejo de um novo consenso no qual se baseie a ação coletiva. E existe um desejo de empreender as mais abrangentes reformas da história da ONU de modo a adequá-la à agenda do século 21”.

manutenção da paz coletiva. Em alusão à emergência das “novas ameaças”, sublinhava que “a ausência de conflitos militares entre os Estados não garante, por si só, a paz e a segurança internacionais. As fontes não-militares de instabilidade nas áreas económica, social, humanitária e ambiental se tornaram grandes ameaças à paz e à segurança”. Reconhecendo a necessidade de se adaptar as Nações Unidas à realidade emergente, afirmava que “os membros do Conselho enfatizam a importância de se fortalecer e aprimorar as Nações Unidas, bem como de se aumentar sua eficiência” (Organização das Nações Unidas, 1992, p. 2).

A inclusão de novos temas na agenda internacional; o fortalecimento do regionalismo; o recrudescimento de conflitos intraestatais, frequentemente de cunho étnico ou religioso; o avanço do terrorismo; a deterioração das condições ambientais; a crescente centralidade das discussões sobre aquecimento global; e a intensificação da interdependência económica global, entre tantos outros elementos, conformavam uma realidade profundamente distinta daquela em que atuara a ONU desde os anos 40.

A percepção da necessidade de se adequar a ONU à nova realidade internacional foi decisiva para que se retomassem as discussões sobre a expansão do CSNU, paralisadas desde 1980. Ao longo dos anos 90, fortaleceu-se entre os membros das Nações Unidas a percepção de que o Conselho deveria adequar-se à nova realidade geopolítica e passar a refletir as novas estrutura de poder internacional.

Ademais, a atuação decisiva do CSNU na crise do Golfo, a visibilidade de suas iniciativas e sua importância cada vez mais destacada despertavam entre os Estados membros um interesse cada vez maior em participar de seus trabalhos. Sobre esse vínculo entre a atuação renovada do Conselho e a maior importância que, aos olhos dos principais atores internacionais, parecia adquirir, Amorim (1998, p. 2) opinou que, “a julgar pela intensificação da atividade do Conselho de Segurança após 1992 [...], os principais centros de poder do mundo contemporâneo parecem efetivamente valorizar as possibilidades oferecidas pelo CSNU para a manutenção da segurança internacional”.

Em análise das causas do relançamento das discussões sobre a reforma Conselho no início dos anos 90, Pinto (1994, p. 71-72), sem deixar de reconhecer que “as razões que concorreram para a retomada e a aceleração do debate [...] são de diversa

ordem”, conclui que o conjunto de dados que ajuda a explicar a retomada do debate sobre a composição do Conselho na virada das décadas de 80 para 90 e sua notável aceleração a partir de 1991/92 inclui [...] fatores ligados ao anacronismo da estrutura do órgão, ao interesse em tornar mais democrático seu processo decisório, às radicais transformações no cenário internacional e às consequências políticas e financeiras da própria ativação experimentada pelo Conselho nos últimos anos.

Analiseemos cada um dos elementos. O anacronismo do CSNU se vincula à desatualização da estrutura do órgão, concentrada em torno das potências vencedoras da II Guerra Mundial, e que não espelhava a realidade geopolítica do pós-Guerra Fria. A nova cena internacional do pós-Guerra Fria testemunha uma redistribuição dos centros de poder, em que correm em paralelo a ascensão de novas potências, como a Alemanha, o Japão, a Índia e o próprio Brasil, de por um lado, e o declínio relativo de potências antigas, em particular a França e o Reino Unido, de por outro, “o que ressalta o descompasso entre a composição do CS e a realidade da distribuição de poder no sistema de Estados” (Amorim, 1995, p. 66). Se for válida a premissa de que, em Dumbarton Oaks e San Francisco, a composição do Conselho procurou refletir as realidades de poder no pós-guerra, de modo a funcionar em *consonância* com elas, e não *contra* elas, é inegável que há muito tempo o CSNU deixou de observar essa regra, tornando-se, como consequência, uma moldura institucional anacrônica na qual não mais se encaixa a realidade internacional contemporânea (Bourantonis, 2005, p. 6).

A ausência de Alemanha e Japão no CSNU do pós-Guerra Fria tornou-se tão embaraçosa que suas candidaturas a eventuais novos assentos permanentes emergiram não apenas de sua própria determinação política de consolidar status de grandes potências, mas, também, da pressão e do impulso que terceiros países sobre exerciam eles. Os EUA, por exemplo, passaram a atribuir importância crescente à contribuição que aquelas duas nações poderiam dar na construção de uma nova ordem internacional, assumindo maiores responsabilidades no campo da segurança e um papel mais ativo nas relações internacionais. Foi graças a “intensas pressões norte-americanas”, ressalte-se, que o Japão e a Alemanha assumiram quase a metade dos custos da Operação Tempestade do Deserto, na Guerra do Golfo – dos cerca de US\$ 53,5 mil milhões, o Japão contribuiu com

US\$ 13 mil milhões, e a Alemanha, US\$ 11 mil milhões. É à luz dessa tentativa de compartilhamento de responsabilidades por parte dos EUA – de responsabilidades, sublinhe-se, não de liderança – que se deve entender o apoio de Washington, a partir do governo Bill Clinton (1993-2001), ao ingresso de Bonn/Berlim e Tóquio no núcleo permanente do CSNU, pela promoção da chamada fórmula “*quick fix*” ou ajuste rápido. Por tal fórmula, os EUA pretendiam criar apenas dois assentos permanentes para acomodar a Alemanha e o Japão, sem que quaisquer outras questões relativas ao Conselho fossem colocadas em pauta.

Outros Estados impulsionavam as candidaturas, ainda não oficialmente assumidas, da Alemanha e do Japão, não lhes escapando a insustentabilidade de uma situação em que os dois países eram chamados a assumir crescentes responsabilidades políticas, militares e económicas ao mesmo tempo que se lhes negava *status* correspondente no CSNU. Denunciando essa ambiguidade, cerca de 40 Estados haviam expressado, em 1995, apoio a que a Alemanha e o Japão se tornassem membros permanentes num CSNU reformado. É curioso recordar que a primeira manifestação explícita de que a Alemanha merecia ocupar um assento permanente no Conselho partiu de Nikolai Portugalov, assessor direto de Mikhail Gorbachov, em setembro de 1990 – indicativo do clima de mudanças, nem sempre facilmente compreensíveis, do final da Guerra Fria (Bourantonis, 2005, p. 69).

Ao anacronismo do CSNU somavam-se as críticas à sua natureza pouco democrática, que partiam particularmente dos países em desenvolvimento. É facto que, em Dumbarton Oaks, não se pretendia que a composição do Conselho espelhasse valores e procedimentos democráticos. No final da Guerra Fria, não obstante, o CSNU passou a adotar procedimentos decisórios cada vez mais excludentes, justamente num momento em que se faziam referências constantes a uma ordem internacional assentada em bases democráticas e liberais. Amorim (1995, p. 8), a esse respeito, indica que a visibilidade de suas iniciativas, ao lado da prática de continuar a tomar decisões a portas fechadas, agravava o sentimento de exclusão de muitos membros.

Os países em desenvolvimento continuavam a alertar para o desequilíbrio da representação no CSNU. Diante do avanço das discussões em torno do “*quick fix*”,

denunciavam o caráter inaceitável de qualquer reforma que beneficiasse apenas países industrializados. Uma reforma nesses moldes apenas acentuaria o déficit de representatividade do CSNU. O grupo mais vocal na defesa desses argumentos foi o MNA. Líderes dos 108 países do grupo, reunidos em Jacarta entre os dias 1 e 6 de setembro de 1992, declararam que o MNA se envolveria ativamente na formulação da nova ordem internacional do pós-Guerra Fria e, nesse contexto, sublinharam seu comprometimento com as discussões sobre a reforma do Conselho. Apelaram para uma reforma abrangente que contemplasse os países em desenvolvimento com maior representatividade e propuseram a criação de pelo menos 11 novos assentos. Cientes de que, juntos, respondiam por quase 2/3 da AGNU, advertiram que impediriam qualquer tentativa de reforma do CSNU que não incluísse países do grupo (Syataw, 1994, p. 140-1).

As transformações do cenário internacional no início dos anos 90 “renovaram a oportunidade política do tema [da reforma] e criaram clima propício ao reexame do Conselho” (Amorim, 1995, p. 8). O Conselho exibia um dinamismo sem precedentes, o que se traduzia em encontros cada vez mais frequentes, num número maior de resoluções adotadas, no crescimento exponencial das operações de paz, na ampliação de sua presença em conflitos internacionais – Angola, Camboja, Irão-Iraque, Namíbia, Golfo, entre outros – e, em particular, na extensão contínua de suas competências. Essa atuação dinâmica passou a exigir contribuição política e financeira cada vez maior dos membros das Nações Unidas, o que “levaria [...] a tingir com cores mais fortes o problema da taxa sem representação” (Pinto, 1994, p. 69-70). Pedia-se à comunidade internacional que contribuísse cada vez mais com os esforços e as atividades do CSNU, mas que, ao mesmo tempo, continuasse a aceitar a manutenção de seu desenho institucional ultrapassado e da sua prática decisória excludente.

Uma questão delicada foi o incremento do número de operações de paz. Política e financeiramente, colocava-se a questão de como envolver de forma mais ativa os principais contribuintes nas forças de paz das Nações Unidas – com homens ou com recursos – no processo decisório responsável pela sua criação, manutenção, definição de mandato e extinção. Para vários países, como a Índia – há muito tempo o terceiro maior contribuinte de tropas para as missões de paz – e a Alemanha – o terceiro maior

contribuinte financeiro do orçamento regular das Nações Unidas –, era insustentável a preservação de uma situação em que eram chamados a contribuir com tarefas sobre as quais exerciam pouca ou nenhuma capacidade de decisão¹⁰.

O processo de reforma do CSNU ganhava, assim, impulso renovado graças a uma série de fatores e passava a ocupar espaço central na agenda internacional. Como constata Malone (2000, p. 41), “a reforma do Conselho de Segurança estava na agenda no fim da década de 1990. O ativismo do Conselho no início dos anos 90, com a ampliação de seu campo de acção, suscitou uma maior atenção quanto ao hermetismo de seus métodos de trabalho”. Na tentativa de romper esse hermetismo, o processo seria direcionado para uma revisão estrutural abrangente do órgão, o que incluiria uma discussão sobre todos os seus aspectos – em particular a adesão de novos membros permanentes e a consequente redefinição de seu núcleo de poder.

1.4. O Plano Razali

Por iniciativa do Japão, da Índia e de outros 33 países, dentre os quais o Brasil, a AGNU aprovou, em 11 de dezembro de 1992, a resolução 47/62, que instituía um processo de consulta sobre a possível revisão da composição do CSNU; 79 delegações submeteram comentários escritos que, em conjunto, resultaram num relatório compilado pelo Secretário-Geral Boutros-Ghali e submetido à AGNU em julho de 1993.

A argumentação brasileira nos comentários submetidos ao Secretário-Geral pode ser entendida como a síntese da posição e do interesse que o Brasil preserva em relação à reforma até a atualidade: “à medida que se exige do Conselho de Segurança a atuação num número crescente de questões complexas e sem precedentes, que podem afetar os interesses fundamentais dos Estados Membros das Nações Unidas, torna-se cada vez mais importante assegurar que sua composição reflita o conjunto dos membros da

¹⁰ A título ilustrativo, os cinco maiores contribuintes de tropas para as operações de paz da ONU são Paquistão, Bangladesh, Nepal, Ruanda, Índia e Paquistão. O P-5 mais bem colocado é a China, em 10º. “Contribution of Uniformed Personnel to UN by Country and Personnel Type”, disponível em https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/01_contributions_to_un_peacekeeping_operations_by_country_and_post_61_april_2023_0.pdf [22 Ago 2023].

Organização e que, ao mesmo tempo, seja adequada para tratar dos grandes desafios que as Nações Unidas devem enfrentar nos próximos anos”.

Para o Brasil, “a questão da composição do Conselho de Segurança deve ser considerada em seus próprios méritos. Não há necessidade de a confundir com assuntos mais complexos e delicados além daqueles diretamente vinculados ao número de membros permanentes”. Em suma, “a questão é muito simples: tudo o que se requer é a aprovação de uma resolução pela Assembleia Geral”. A proposta brasileira era clara: “devemos considerar seriamente a ideia de acrescentar ao Conselho dois grandes países industrializados, bem como um grande país de cada uma das regiões do mundo em desenvolvimento” (Boutros-Ghali, 1993, p. 13-14).

Em seguida ao lançamento do relatório do Secretário-Geral que continha as opiniões dos Estados membros sobre o tema, a AGNU aprovou a resolução 48/26, de 3 de dezembro de 1993, que estabelecia o Grupo de Trabalho sobre a Questão de Representação Equitativa do Conselho de Segurança e o Aumento de sua Composição (*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*), que se encarregaria de discutir as questões atinentes à reforma do CS, divididas em dois grupos ou *clusters*: (i) assuntos sobre a composição do órgão e seus procedimentos de votação; e (ii) assuntos sobre os procedimentos de trabalho, em particular questões relativas à transparência e a prestação de contas de sua atuação (*accountability*) (Luck, 2003, p. 14; Vargas, 2008, p. 42).

A reforma passou a ser um tema consensual no âmbito da AGNU mediante a adoção de declaração solene no término da celebração do 50º aniversário da ONU, em 1995, pela qual os membros da Organização reconheciam unanimemente a necessidade de se ampliar o Conselho (sem menção particular a categorias).

O primeiro resultado concreto dos trabalhos do Grupo de Trabalho dar-se-ia apenas quatro anos após a sua criação. Em março de 1997, o presidente do grupo, o embaixador malaio Ismail Razali, apresentou projeto de resolução para uma ampla reforma do Conselho, o primeiro desde o início da década de 80. O Plano Razali, como ficou conhecido, previa uma expansão do CSNU de 15 para 24 membros, com o acréscimo de quatro assentos não-permanentes e cinco assentos permanentes, sem direito a veto –

prerrogativa anacrônica e não democrática, segundo Razali: um para a África, um para a Ásia, um para a América Latina e Caribe e dois para estados industrializados.

O Plano Razali propunha que a reforma se desse em seis etapas: (i) a adoção, pela AGNU, do projeto de resolução apresentado por Razali; (ii) a apresentação de candidaturas aos novos assentos permanentes; (iii) a aprovação, por 2/3 da AG, de resolução de emenda ao artigo 27 da Carta, uma semana depois de apresentadas as candidaturas; (iv) a eleição dos novos membros permanentes até 28 de fevereiro de 1998; (v) a ratificação das emendas à Carta, nos termos do artigo 108 da Carta; e (vi) a realização de uma conferência de revisão sobre a reforma dez anos depois da entrada em vigor das emendas propostas (Organização das Nações Unidas, 1997, p. 7, 9).

O Plano Razali buscava refletir as visões dos membros das Nações Unidas que, de 1992 a 1997, haviam, em larga medida, absorvido a ideia de que uma reforma do CSNU teria de contemplar a admissão de novos membros permanentes (Winkelmann, 1997, p. 58)¹¹. Segundo Müller (2021, p. 146-147) “um aumento das categorias permanente e não-permanente do Conselho era apoiado por uma ampla maioria”. Assim, a proposta recebeu o apoio de uma parte expressiva dos membros da ONU, inclusive os P-5. Os EUA, que inicialmente defendiam a entrada apenas da Alemanha e do Japão, passaram a aceitar a criação de mais três assentos permanentes para os países em desenvolvimento. O Reino Unido, de início reticente, não demoraria a endossar o Plano Razali, em grande parte por conta da influência exercida pelas próprias posições de Washington. China, França e Rússia, ainda que com menos entusiasmo, declarariam apoio ao projeto de reforma.

A iniciativa, não obstante, não conseguiu o apoio numérico suficiente para sua aprovação na AGNU. A esperança de seus apoiantes era aprovar a resolução segundo os procedimentos do artigo 18 da Carta, segundo a qual a AGNU toma as suas decisões “em questões importantes” pelo voto de “dois terços dos membros presentes e votantes”, excluindo do cômputo total as ausências e as abstenções. A Itália e o Paquistão, que

¹¹ De todos os países que se manifestaram sobre a reforma em qualquer momento entre 1992 e 1997, apenas a Itália, o México e a Turquia expressaram oposição à expansão do número de membros permanentes. O Paquistão se somaria aos três posteriormente. Organização das Nações Unidas, p. 82, 92 e 109 (*Italy*, A/AC/247.5(G)); (*Mexico*, A/AC/247.5(H)); (*Turkey*, A/AC/247/5(L)). A Itália propôs, em 1993, a adição de 8 a 10 assentos eletivos que seriam ocupados em bases rotativas pelos países que mais contribuíam para as Nações Unidas – de 24 a 30 –, o que implicaria a consolidação oficiosa de uma categoria de “potências médias” dentro do Conselho. Organização das Nações Unidas, 1998.

passaram a se opor abertamente à criação de novas cadeiras permanentes no CSNU, defendiam, no entanto, que toda decisão sobre reformas fosse votada de acordo com o artigo 108 da Carta. Este diz serem necessários os votos afirmativos de “dois terços dos Membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança” – o que eleva o quórum de votação. A discordância foi superada com a aprovação da resolução 53/30, de 1998, a qual definiu uma maioria de dois terços dos membros da ONU como quórum mínimo para aprovação de qualquer resolução sobre o tema, em franca vitória da Itália e do Paquistão (Müller, 2021, p. 151-153).

Ante a exigência de quórum aumentado, o projeto de Razali nem sequer foi submetido a votação, na medida em que não existiam circunstâncias que permitissem entrever, com grau razoável de acerto, a possibilidade de sua aprovação. A atuação de três grupos de Estados foi responsável por travar as ambições reformistas de Razali e de boa parte dos membros das Nações Unidas naquele momento: o *Coffee Club*, o MNA e a Organização para a Unidade Africana (OUA).

A Itália e o Paquistão, contrários ao alargamento do Conselho e à concessão de assentos permanentes para Alemanha e Índia, respectivamente, patrocinaram a formação, com outros oito países (Canadá, Catar, Egito, Guatemala, Líbano, México, Síria e Turquia), de um grupo informal para se opor abertamente à criação de novos assentos permanentes, sob o argumento de que uma reforma nesses moldes apenas aprofundaria o caráter antidemocrático do Conselho. Articulado nos intervalos das reuniões da Assembleia Geral (“*coffee breaks*”), o Grupo ficou conhecido como *Coffee Club*, embrião do que mais tarde viria a ser o Unidos pelo Consenso.

O MNA, que à época contava com mais de 100 Estados membros, desferiu um sério golpe no Plano Razali ao insistir numa postura maximalista. Reunido em Nova Delhi, em 7 e 8 de abril de 1997, o Movimento definiu sua posição em relação ao tema da reforma, rejeitando qualquer prazo para sua realização, defendendo a extensão do veto aos novos membros permanentes e exigindo a criação de ao menos 11 novos assentos, entre permanentes e não-permanentes (Müller, 2021, p. 150)¹².

¹² “Declaration adopted at the Twelfth Ministerial Conference of the Movement of the Non-Aligned Countries”.

A OUA, por fim, que contava com 53 Estados membros, aprovou, na Cimeira realizada no Zimbábue entre os dias 2 e 4 de junho de 1997, a chamada Declaração de Harare, que estabelecia uma posição comum africana sobre a reforma da ONU, estruturada em torno de três elementos principais: (i) a concessão de não menos que dois assentos permanentes à África; (ii) a extensão do poder de veto aos novos membros permanentes; e (iii) a ocupação dos novos assentos por países africanos em bases rotativas, eleitos periodicamente pela própria África, e não pela AGNU.

A oposição do *Coffee Club*, do MNA e da OUA provou-se decisiva para o bloqueio de quaisquer possibilidades de que o Plano Razali obtivesse os votos necessários para a sua aprovação. Ao explicar o fracasso do Plano Razali, Müller é sucinto e objetivo: “dada a dificuldade de se reunir uma maioria de dois terços que apoie a expansão [do Conselho], qualquer aumento da composição do Conselho era altamente improvável no curto prazo” (Müller, 2001, p. 154). A exemplo da reforma de 1963, o Plano dependia da existência de uma coalizão política forte e ampla o suficiente para garantir sua aprovação. À diferença do que ocorrera naquele momento, no entanto, os principais países interessados na reforma não conseguiram forjar tal coalizão, a despeito da visão generalizada sobre a necessidade de se reformar o CSNU, de por um lado, e do apoio, em maior ou menor grau, entre os P-5, de por outro.

Ao analisar o papel dos pequenos e médios Estados nas discussões sobre a reforma do Conselho em 1963 e 1997, Lau defende a hipótese que, na sua visão, explicaria o sucesso observado no primeiro momento e o malogro no segundo: “se as lideranças nacionais puderem formar uma coalizão suficientemente ampla, a reforma será votada na Assembleia Geral; em contraste, se não for possível formar coalizão de apoio, a reforma sequer será submetida a voto” (Marin-Bosch, 1987, p. 708).

Segundo Marin-Bosch (1987, p. 719), o êxito do projeto de reforma encabeçado por países africanos e asiáticos em 1963 deveu-se à sua capacidade de conseguir apoio numérico, em particular entre os países não-alinhados. À época, 81 dos 112 Estados das Nações Unidas pertenciam ao MNA, o que respondia por 71% da AGNU, mais do que os 2/3 necessários à aprovação de resoluções. A vantagem numérica conferia ao Movimento uma espécie de controle sobre o processo de votação, desde que se mostrasse capaz de

atuar de forma coordenada e de conseguir apoios, em particular entre os países latino-americanos, membros ou não-membros do Movimento, mais receptivos ao plano afro-asiático de expansão.

A capacidade de ação do MNA se provou efetiva e foi capaz de vencer inclusive a resistência do P-5. Em 1963, os cinco membros permanentes não apoiavam a reforma; ainda assim, o tempo provou que nenhum deles aceitaria arcar com o custo político de paralisar o processo, em particular porque notavam a importância de se aproximar dos não-alinhados, tanto no jogo parlamentar das Nações Unidas quanto na política de arregimentação de forças e construção de blocos da Guerra Fria (Marin-Bosch, 1987, p. 715). A conclusão do autor é objetiva: “em suma, o comportamento dos cinco membros permanentes em relação ao processo de reforma, em 1963-65, mostrou que eles estavam conscientes de que os estados africanos e asiáticos, a despeito de sua fraqueza econômica e militar, tinham vantagem numérica na Assembleia Geral. Votar contra uma reforma apoiada por uma maioria de estados teria graves repercussões nas votações de interesse dos P-5, dependendo da habilidade dos estados não-alinhados de votarem em bloco” (Marin-Bosch, 1987, p. 716).

O Plano Razali não teve êxito em função da falta de apoio de uma maioria dos membros das Nações Unidas, em decorrência da oposição do *Coffee Club*, do MNA e, em particular, da OUA. Os países africanos teriam constituído o principal obstáculo à aprovação do Plano. Com 191 estados na Assembleia Geral, os países africanos respondem por aproximadamente 30% dos votos; somente oito estados precisariam apoiar os africanos para bloquear a aprovação de qualquer proposta de reforma. Dado que havia 10 potências médias que se opunham à expansão do Conselho de Segurança, a coalizão entre os países africanos e essas potências médias foi suficiente para matar a reforma proposta pelo Plano Razali. De notar que a situação permanece a mesma na atualidade: na medida em que a aprovação de qualquer resolução necessita de 129 votos favoráveis, os 54 Estados africanos na Assembleia Geral poderiam, ao votar em bloco, impedir a aprovação de qualquer projeto de resolução, desde que pudessem contar com o apoio de apenas mais 12 Estados. A África é, assim, um dos fiéis da balança de qualquer tentativa de reforma do Conselho de Segurança.

O insucesso do Plano Razali enfraqueceu o debate sobre a ampliação do CSNU. A própria situação internacional evoluía para um quadro de menor otimismo em comparação ao início da década, de que deram mostras os insucessos das Nações Unidas e de seu Conselho em deter a guerra civil na Somália (1993), o genocídio em Ruanda (1994) e a intervenção da NATO nos Bálcãs (1996-9).

2. O projeto de reforma do G-4

A segunda metade da década de 90 e o início do novo século pareciam dar força às vozes que continuavam a denunciar a incapacidade das Nações Unidas de enfrentar os desafios de um contexto geopolítico radicalmente distinto daquele para o qual haviam sido criadas. Foi importante, a esse respeito, o golpe que a Organização sofreu quando os EUA e seus aliados, desafiando a autoridade do Conselho, invadiram o Iraque em março de 2003, sob pretextos que se provariam falsos, ao amparo da doutrina de ataque preventivo lançada por George W. Bush em 2001, no pós-11 de Setembro.

Foi nesse contexto que o Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, estabeleceu, em novembro de 2003, o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*), encarregado de avaliar o papel das Nações Unidas no século 21 e de recomendar medidas específicas para o seu fortalecimento. O Painel, formado por 16 personalidades, produziu, em 2004, um relatório intitulado *A More Secure World*, em que indicava mais de 100 sugestões para a revitalização da ONU – incluindo a reforma do CSNU. O processo, afinal, continuava.

O relatório diagnosticava um déficit problemático de credibilidade, legitimidade e representação no CSNU e prescrevia a necessidade de que o órgão aprimorasse a sua capacidade de atuação e resposta, o que só aconteceria, segundo o Painel, quando os Estados que mais contribuem com as Nações Unidas – financeira, militar e diplomaticamente – passassem a ter maior participação no seu processo decisório (Organização das Nações Unidas, 2004, p. 3).

Nessa perspectiva, a ineficiência do Conselho estaria vinculada à sua falta de legitimidade e representatividade, fruto de um processo decisório concentrado nos P-5, que desconsiderava as transformações geopolíticas das últimas décadas e congelava uma realidade de poder já superada desde o final da Segunda Guerra. A lógica segue em cadeia: se o CSNU não é representativo, não é legítimo; se não é legítimo, não é respeitado; se não é respeitado, não é eficiente. A solução, então, estaria em modificar a sua estrutura pelo aumento do seu número de membros, o que lhe garantiria maior representatividade e, consequentemente, legitimidade e eficiência.

O G-4 está fundamentado nessa lógica: “a eficiência, credibilidade e

legitimidade do Conselho de Segurança dependem do incremento de sua representatividade e de sua capacidade de desempenhar as suas responsabilidades em nome de todos os membros” (Grupo dos 4, 2005, p. 1).

O relatório do Painel de Alto Nível propôs uma reforma do Conselho que se nortearia por três considerações primárias: (i) aumentar o envolvimento, no seu processo decisório, dos Estados que mais contribuem com as Nações Unidas; (ii) equilibrar a representação dos Estados membros, com atenção especial ao mundo em desenvolvimento; e (iii) democratizar a sua estrutura e os seus procedimentos. Com base nesses elementos, o Painel sugeriu dois modelos alternativos de reforma.

O Modelo A previa a criação de seis novos assentos permanentes, sem direito a veto (dois para a África, dois para a Ásia e Pacífico, um para as Américas e um para a Europa), e três assentos não-permanentes (África, Américas e Europa). O Modelo B, por sua vez, sugeria a instituição de uma nova categoria de membros rotativos, eleitos para mandatos de quatro anos imediatamente renováveis (dois assentos para cada uma das quatro regiões), além da criação de um assento não-permanente, nos atuais moldes, alocado à África (Kaspersen; Leira, 2007, p. 18).

Com base nas conclusões do Painel, o Secretário-Geral da ONU Kofi Annan divulgou, em março de 2005, o relatório *In Larger Freedom*, convidando os Estados membros a emprender uma reestruturação profunda da ONU, a fim de adequar ao cenário político do século 21 (Annan, 2005a). Annan sugeria que os Estados membros aproveitassem a celebração dos 60 anos da Organização e a realização da Cimeira Mundial (Cimeira de Revisão da Declaração do Milênio, 14-16 de setembro de 2005) para dar início às reformas. A conclusão de Annan (2005a, p. 2) era clara: “nenhuma reforma das Nações Unidas será suficiente sem uma reforma do Conselho de Segurança”.

A chamada do Secretário-Geral conferiu novo impulso político ao processo de reforma, e a celebração dos 60 anos da ONU lhe oferecia um momento oportuno.

Foi nesse contexto que, em setembro de 2004, numa reunião mantida em Nova York, entre o Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, o Vice-Premiê e Ministro dos Negócios Estrangeiros da Alemanha, Joschka Fischer, o Primeiro-Ministro da Índia, Manmohan Singh, e o Primeiro-Ministro do Japão, Junichiro Koizumi, estes decidiram unir

esforços em prol da reforma e estabelecer o G-4. A criação do Grupo – por iniciativa do Japão – respondia à importância de coordenação de esforços por parte dos quatro países tradicionalmente engajados nas discussões sobre a reforma da ONU e institucionalizou o processo de conversações e cooperação sobre o tema que eles vinham mantendo, de maneira informal, desde o final dos anos 80.

É de recordar, por exemplo, que em 1989, na preparação do discurso do Presidente José Sarney à 44ª Assembleia Geral, a delegação brasileira em Nova York realizou sondagens diplomáticas junto aos representantes alemães, japoneses e indianos, com a proposta de conseguir apoio à pretensão de expôr o tema nas Nações Unidas (Amorim, 1995a, p. 8). Desde então, os quatro mantinham diálogo periódico sobre o tema, com o objetivo de formar uma posição comum e fortalecer a base reformista nas Nações Unidas¹³.

O G-4 não era, assim, uma iniciativa inovadora; ao contrário, repousava sobre uma trajetória relativamente consolidada em que os seus quatro integrantes vinham-se entendendo mutuamente como “candidatos naturais” a um Conselho de Segurança ampliado. Analisemos em seguida brevemente a posição de cada um deles de maneira individual.

2.1. Alemanha

A Alemanha passou a se interessar pela reforma no início da década de 90, como consequência do apoio norte-americano à concessão, àquele país, de um assento permanente. A sua candidatura, formalizada em 1992, refletia o novo papel que o país poderia vir a desempenhar a partir da sua reunificação. Conforme afirma Peters (2001, p. 13), “para a Alemanha, o fim da bipolaridade implicava uma transformação particulamente significativa, isto é, a promoção de um estado outrora constrangido em sua soberania à condição de potência europeia ou, mesmo, global”.

A Alemanha, ao acumular “poder industrial, financeiro, material e social, ciência e tecnologia, legitimidade cultural [...], disponibilidade político-diplomática, além

¹³ Missão do Brasil junto às Nações Unidas (DELBRASONU) - Telegrama nº. 2.495 (2004). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

de sustentação militar”, ao mesmo tempo que mantinha seu perfil cooperativo e multilateral, alimentava o anseio de traduzir no plano internacional sua posição político-diplomática ascendente e sua potência económica (Dreifuss, 2000, p. 354; Rittberger, 2001, p. 3.). Relativamente desprovido de capacidades de poder militar para afirmar-se como grande potência, o país buscava afirmar o seu novo perfil internacional pelo fortalecimento de sua presença nas instituições multilaterais. A ideia de integrar o Conselho como membro permanente ganhou força após a Guerra do Golfo, para cujo orçamento total havia contribuído com quase 25% dos recursos. Além disso, patrocinada pelos EUA a partir de 1993, conquistou apoio considerável de diversos países.

2.2. Japão

O Japão, assim como a Alemanha, baseia sua candidatura em elementos de poder económico e diplomático. Embora a ideia de ocupar um assento permanente no CSNU remonte à década de 60, a candidatura japonesa só foi oficialmente lançada em 1992. A situação então válida para a Alemanha aplicava-se igualmente ao Japão: o país, ao cabo de um processo em que, durante décadas, robustecera seu perfil político e económico, afirmava a sua disposição de desempenhar papel mais ativo na cena internacional do pós-Guerra Fria, para o que contava com o apoio de seu maior aliado, os EUA. “No mundo pós-Guerra Fria, como a segunda maior economia do planeta, o Japão tem sido convidado a desempenhar um papel mais construtivo nos assuntos regionais e globais, e os Estados Unidos têm pressionado o país a compartilhar os custos de governança global” (Akihiko, 2000, p. 5).

Apoiada no pacifismo e na diplomacia, a estratégia de inserção do Japão passa, necessariamente, por uma participação robusta nos mecanismos multilaterais e nos centros decisórios globais. Segundo Newman, “nos anos 1990, sobretudo como resultado da Guerra do Golfo e de várias pressões sobre o Japão para que prestasse maior contribuição à paz internacional, a elite política japonesa tem tentando usar as organizações internacionais como um mecanismo de expansão do papel nipónico – inclusive militar” (Newman, 2000, p. 46).

2.3. Índia

A Índia é, dentre os membros do G-4, o país que há mais tempo atua pela reforma do Conselho. Remonta ao protagonismo à frente do MNA nos anos 60 e à contribuição para a aprovação da reforma de 1963. Foi a Índia que, em 1979, sugeriu a inclusão do tópico sobre a reforma do CSNU na agenda da Organização e que, em 1991, relançou os debates sobre o tema (Amorim, 1995a, p. 4).

A sua estratégia evoluiu de um discurso terceiro-mundista, pelo qual reivindicava uma maior representação dos países subdesenvolvidos em bloco, para uma postura mais realista, na defesa da sua entrada no Conselho com base em elementos de poder. População enorme, território extenso, economia pujante, sociedade democrática, projeção político-diplomática no sul da Ásia, na África oriental e no Oceano Índico, bem como o seu poderio nuclear, são as credenciais que, no discurso diplomático indiano, habilitariam o país a integrar o CSNU. A Índia, no entanto, não abandonou de todo as posições baseadas em princípios terceiro-mundistas, que lhe valem a simpatia dos países em desenvolvimento, sobre os quais exerce considerável influência, e que a leva a tentar legitimar a sua causa igualmente com base em argumentos em prol da democratização das Nações Unidas (Bandyopadhyaya, 2003, p. 73).

2.4. Brasil

O Brasil passou a envolver-se ativamente nas discussões sobre a reforma do Conselho no final dos anos 80, cujo marco simbólico é o discurso do presidente José Sarney à AGNU em 25 de setembro de 1989. Segundo Brasília, a fim de que a ONU possa desempenhar o papel de relevo que dela se espera no campo da paz e da segurança internacionais, impõem-se alterações na estrutura e nos procedimentos do próprio Conselho. Como dar solução a questões importantes relacionadas, por exemplo, com a criação de operações de paz e com o seu financiamento, num reexame da adequação da própria composição do Conselho?

No entendimento do governo brasileiro, esse é um problema que merece ser

examinado não apenas sob o ângulo tradicional da adequação, entre a quantidade de membros não-permanentes e o aumento verificado no número de Estados da ONU, mas, sobretudo, à luz das mudanças nas relações de poder ocorridas no mundo, desde a criação da Organização. Seria fundamental, nessa visão, uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade do pós-Guerra Fria se visse refletida no CSNU, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades (Seixas Corrêa, 2007, p. 513-4).

O pedido brasileiro de um assento permanente, ainda que tenha variado de intensidade ao sabor das circunstâncias políticas domésticas e internacionais, é a manifestação de um movimento mais profundo da política externa brasileira, isto é, o objetivo de se envolver na construção, na reformulação e na gestão da ordem internacional (Vargas, 2008, p. 94). Assim como a Alemanha, a Índia e o Japão, o Brasil considera a obtenção de um assento permanente no CSNU como condição para fazer valer os seus interesses nacionais, relacionados com os temas mais sensíveis da agenda internacional e consolidar um estatuto de potência global. Existe uma aspiração de reconhecimento junto às grandes potências das suas capacidades de influência, das suas credenciais pacíficas e do seu papel como interlocutor do mundo em desenvolvimento, o que o habilitaria a participar da administração da ordem internacional. Esse esforço exige uma participação ativa e permanente nos grandes foros multilaterais globais, por um lado, e a legitimação de seu papel de interlocutor entre os países em desenvolvimento, por outro. Isso passa pela incorporação do conceito de democratização das relações internacionais no discurso e na prática de sua diplomacia.

A reforma do CSNU representaria, para o Brasil, um passo decisivo no fortalecimento do multilateralismo, que tem sido o vetor tradicional da inserção internacional do país desde pelo menos o início do século 20. Um CSNU reformado contribuiria para aprimorar a estrutura institucional global, fortalecendo as regras que regem as relações internacionais, em particular no campo da paz e da segurança, para o benefício dos países relativamente desprovidos de capacidades de poder. “A ênfase no multilateralismo espelha a própria identidade internacional do País, que vê na mediação entre os fortes e fracos sua principal contribuição para a estabilidade internacional e o reconhecimento de sua projeção internacional não pelo recurso à força, mas pela

diplomacia parlamentar” (Lima, 2005, p. 38-39). O fortalecimento da sua projeção internacional impõe, necessariamente, uma ordem internacional regida por normas mais robustas e a consolidação de seu estatuto de potência emergente, para o que é necessária uma participação mais ativa no âmbito do Conselho de Segurança.

A reforma do CSNU se justificaria, na argumentação do Brasil, pelo imperativo de se fortalecer os pilares de seu tripé representatividade-legitimidade-eficiência, o qual se articularia em torno da noção de democratização das relações internacionais. O Brasil tem defendido a necessidade de reforma das instâncias decisórias internacionais como condição para conferir-lhes um caráter mais democrático, o que, na concepção brasileira, passa necessariamente pelo incremento da sua representatividade.

Na percepção do Brasil, a democratização da composição do CSNU se tornou urgente em face da ampliação de suas competências, o que, na prática, possibilita uma potencial redefinição de paradigmas fundamentais que orientam a sua atuação, com repercussões sobre toda a comunidade das nações. Segundo avalia Amorim (2005, p. 11), “não parece razoável imaginar que o Conselho poderá continuar ampliando sua agenda e suas funções sem que se resolva seu déficit democrático”, para o que será “necessário incorporar grandes países em desenvolvimento, com credenciais territoriais e demográficas, capacidade de articulação diplomática e contribuição consistente e significativa para a paz e a segurança internacionais”.

A incorporação de países em desenvolvimento nos centros decisórios internacionais não seria apenas um fim em si mesmo, essencial para a promoção de determinados valores democráticos nas relações internacionais; tratar-se-ia, igualmente, de um meio de lhes conferir maior legitimidade e eficiência. A lógica do argumento constitui a tradução, para o plano internacional, da relação entre representatividade e legitimidade, um dos pilares da democracia no plano interno: para o indivíduo/Estado A, só é legítima a decisão tomada em um processo do qual ele participa, direta ou indiretamente (ou seja, por meio de representantes). A sub-representação do mundo em desenvolvimento num Conselho que amplia gradativamente as suas competências em direção a temas mais afeitos aos países do Sul global constituiria uma deficiência grave, na medida em que isso poderia ser interpretado como uma tentativa deliberada do mundo

desenvolvido – ou, antes, das grandes potências – de impor determinados interesses e visões a temas complexos da agenda internacional – como as questões relacionadas com a limitação do uso de tecnologias sensíveis, o meio ambiente, aos refugiados, o narcotráfico, os conflitos intraestatais etc. O ingresso de grandes países em desenvolvimento na instituição como membros permanentes constituiria uma forma de diversificar as opiniões no âmbito do CSNU, de fazer valer uma nova perspectiva no processo de ampliação e redefinição de suas atribuições e evitar a contínua erosão de sua credibilidade e legitimidade (Seixas Corrêa, 2007, p. 753).

O aperfeiçoamento da legitimidade do Conselho, segundo a argumentação do Brasil – que depende do fortalecimento de sua representatividade –, poderia resultar num grau maior de eficiência. Uma maior capacidade de atuação do órgão dependeria da estruturação de um conjunto de forças políticas e económicas diversificadas entre os seus membros. Como definiu Amorim (2005, p. 12), “[o G-4] partiu [...] da premissa de que o estabelecimento de um equilíbrio de forças que melhor reflita o conjunto dos Estados membros aprimorará a capacidade de resposta do órgão”. Na mesma linha, Viotti (2009, p. 5) atesta que “[c]resce a percepção de que a atividade do Conselho teria certamente maior impacto se o órgão passasse a refletir mais fielmente a atual dimensão política e económica da comunidade internacional e sua diversidade”.

Para o Brasil, portanto, a recuperação da eficiência e da legitimidade do Conselho passa necessariamente pela sua democratização, o que depende da efetiva inclusão de países em desenvolvimento em ambas as categorias de membros, de modo a estruturar um Conselho equilibrado em termos geográficos, políticos e, mesmo, económicos. A incorporação definitiva de potências emergentes ao CSNU seria indispensável para a atualização da estrutura da instituição em relação à geopolítica contemporânea, que comporta uma dinâmica de poder crescentemente determinada não apenas pelas grandes potências que conformam o núcleo duro do Conselho, mas, igualmente, por outros países, sobretudo os emergentes (Seixas Corrêa, 2007, p. 686).

O Brasil legitima a sua causa numa série de argumentos que conjugam elementos de solidariedade internacional, enfatizando a necessidade de se democratizar o CSNU pelo aperfeiçoamento da participação de países em desenvolvimento em seu

processo decisório, com noções de poder nacional, sublinhando os recursos e as credenciais do País que o autorizariam a exercer protagonismo na cena internacional: 1) ser signatário original da Carta das Nações Unidas; 2) desenvolver uma política externa ativa e construtiva, defensora da cooperação internacional e da solução pacífica de controvérsias; 3) contribuir para as atividades de manutenção da paz, inclusive pela participação em operação de paz da ONU; 4) ser o quinto país do mundo em população e território, bem como a décima-primeira economia; 5) prestar contribuição histórica à consolidação dos princípios e à realização dos propósitos das Nações Unidas; 6) ser o décimo-primeiro contribuinte do orçamento regular das Nações Unidas; 7) manter relações pacíficas ininterruptas com os vizinhos há mais de 120 anos; 8) ser país-chave na consolidação da América do Sul como região pacífica e próspera; 9) cooperar com os vizinhos mais próximos em arranjos institucionais; 10) ser capaz de articular consensos; 11) ser um país multiétnico, multirracial e multiconfessional; 12) ser um dos países que menos gastam com defesa; 13) ter atuação destacada na área de desarmamento e da não-proliferação de armas nucleares; 14) ser um país democrático e com uma economia de mercado pujante (Oliveira, 2007, p. 34; Amorim, 1995a, p. 11-12).

2.5. O G-4

Para a diplomacia brasileira, a coordenação com os demais membros do G-4 não é uma tática nova. Ao longo dos anos 90, os esforços haviam-se concentrado em promover a ideia da reforma e coordenar as posições com os demais “candidatos naturais” a assentos permanentes (Pinto, 1994, p. 102).

O fortalecimento das suas candidaturas é um processo complementar e paralelo à iniciativa de reforma do Conselho. De se recordar que a aprovação do projeto L.64 não garantiria a eleição automática daqueles quatro países aos novos assentos permanentes eventualmente criados, o que deveria ocorrer num segundo momento, numa nova ronda de votação da AGNU. Esta é a razão pela qual o quadro parlamentar da AGNU favorável ao projeto do G-4 não é necessariamente igual àquele que contabiliza os apoios

às candidaturas (Oliveira, 2007, p. 151)¹⁴. A reforma e a eleição são fases diferentes de um mesmo processo e exigem esforços específicos. Como parte desses esforços, os membros do Grupo compartilham a estratégia de construir e disseminar a tese de que suas candidaturas a assentos permanentes são “naturais”.

O que explicaria a opção dos quatro países para atuar em bloco?

O G-4 é formado por dois blocos distintos. Por um lado, estão a Alemanha e o Japão, estrelas de primeira grandeza da economia global e países com reconhecida capacidade de atuação política, diplomática e militar, cujas candidaturas têm sido pensadas desde o início da década de 90 e apoiadas por uma parcela considerável dos membros da ONU – inclusive os EUA. Por outro, estão o Brasil e a Índia, potências emergentes, com capacidade crescente de articulação política e diplomática multilateral, interlocutores do chamado “Sul” global e países com histórico reconhecido de contribuição às Nações Unidas, inclusive no campo das operações de paz, mas cujo poderio e influência internacionais não rivalizam com os das grandes potências.

Para Berlim e Tóquio, um arranjo com Brasília e Nova Delhi é favorável, na medida em que confere às suas candidaturas maior legitimidade entre o mundo em desenvolvimento, cuja força política na AGNU é considerável. É conveniente lembrar, conforme indicado anteriormente, que a fórmula do “quick fix” não avançou graças à oposição dos países em desenvolvimento. Além disso, uma das razões para o insucesso do Plano Razali foi a atuação contrária do MNA, que tinha, à época, notória capacidade de articulação, em particular junto a países africanos e asiáticos. Brasília e Nova Delhi, por outro lado, reconheceram que suas candidaturas provavelmente não avançarão sem o apoio das duas grandes potências – que contam, ademais, desde o início dos anos 90, com a simpatia de alguns membros permanentes. A força motriz por trás da criação do G-4 parece ser, nesse sentido, o caráter complementar das candidaturas “naturais” dos seus membros e a consequente capacidade de, juntos, colherem simpatias e votos em diferentes partes do mundo, graças à diversidade de seus estatutos, credenciais e parcerias. Como sugere Fraser, “a união de Brasil, Alemanha, Índia e Japão no G-4

¹⁴ Em 2005, o G-4 chegou a contar com 122 apoios firmes, 27 países com tendências favoráveis, 28 indecisos, 16 contrários e 25 que optariam pela abstenção.

representou um grupo de candidaturas coesas, com a força política e económica da Alemanha e do Japão impulsionada pela inclusão de dois estados em desenvolvimento com ampla experiência em operações de paz” (Fraser, 2006, p. 9).

A complementaridade das candidaturas dos quatro países também se verifica na contribuição que os quatro podem dar ao CSNU. O Brasil e a Índia têm uma maior experiência de participação em ações de segurança internacional, em particular a atuação em operações de paz, ao passo que a Alemanha e o Japão dispõem dos recursos financeiros e tecnológicos necessários para o apoio àquelas ações.

Oliveira (2007, p. 52) é incisiva ao afirmar que, na perspectiva brasileira, “a concertação com o G-4 oferecia (e ainda oferece) a melhor opção possível”. Existiriam para o Brasil méritos intrínsecos na associação com a Alemanha, a Índia e o Japão, em particular por causa do apoio que os três recebem dos EUA e/ou de outros membros permanentes. Além disso, ao Brasil faltariam alternativas viáveis de concertação com outras nações ou grupos, ainda que se considerasse a criação de uma frente de países em desenvolvimento. A Índia chegou a sugerir, em 2006, o lançamento de uma “Iniciativa do Sul”, ideia que não avançou, em grande parte graças à necessidade de ter de dialogar com as grandes potências sobre o tema da reforma e às dificuldades de convergência com as posições africanas (Oliviera, p. 54).

A análise feita para o Brasil é, nesse sentido, igualmente válida para cada um dos demais membros do G-4. A associação e a vinculação com os parceiros de Grupo e o apoio recíproco às suas candidaturas fortalecem e legitimam suas pretensões individuais. Uma união de países de características e credenciais políticas, económicas, militares, diplomáticas, culturais e sociais distintas sugere uma diversidade que contribui para impulsionar o processo de reforma, na medida em que enfraquece argumentos segundo os quais a reestruturação do Conselho responderia a interesses de apenas um pequeno grupo de países.

Outra vantagem da associação de candidaturas é a possibilidade de superar mais facilmente resistências específicas. A oposição que cada membro do G-4 enfrenta, individualmente, à sua pretensão, particularmente por parte de alguns dos seus próprios países vizinhos, poderia ser vencida pela vinculação de sua causa àquela de outros países.

Ora, as candidaturas de Brasil, Alemanha, Índia e Japão encontram maiores resistências por parte de Argentina, Espanha, Itália, Paquistão, China e Coreia do Sul – todos eles, com exceção de Pequim, são membros do *Unidos pelo Consenso*. A oposição desses países à concessão de assentos permanentes aos membros do G-4 está vinculada à possibilidade de perda de poder relativo nas suas respectivas regiões. Esse receio é natural e os leva a atuar de maneira a obstaculizar a ampliação da categoria permanente, como têm, até o presente momento, feito de maneira consistente e coordenada.

A oposição que os países do *Unidos pelo Consenso* têm às candidaturas dos seus vizinhos não se transmite de forma automática às candidaturas dos demais membros do Grupo. Dessa forma, por exemplo, a Espanha, que é contra um assento permanente para a Alemanha, já expressou simpatia pela aspiração brasileira. A Coreia do Sul foi mais além, ao esclarecer, em mais de uma ocasião, que, caso a fórmula do G-4 fosse aprovada pela AGNU, apoiaria a candidatura brasileira. A China, o único dos P-5 que se opõe explicitamente à candidatura do Japão, já manifestou apoio à candidatura do Brasil (Oliveira, 2007, p. 134).

Se a oposição de um país à candidatura individual de um membro do G-4 não se estende necessariamente aos demais membros daquele Grupo, será mais fácil superá-la se o Grupo atuar de forma coordenada. A lógica subjacente a essa hipótese é a de que o custo político, para um Estado, de transferir a oposição contra o país A (que, de seu ponto de vista, é o “problema real”) para os países B, C e D – que poderiam ser importantes parceiros ou mesmo aliados – é potencialmente alto. Se o Estado em questão não puder opor-se ao país A a menos que se oponha, também, a B, C e D, a escolha por manter sua oposição será determinada por outros fatores que levem em conta as relações com B, C e D.

Não se pretende, com essa argumentação, desconsiderar o peso das motivações políticas que explicam, por exemplo, a contestação da China e do Paquistão, respectivamente, às candidaturas do Japão e da Índia, nitidamente mais acirrada do que a da Argentina em relação ao Brasil e da Espanha e da Itália em relação à Alemanha. As suas rivalidades históricas poderão ser elemento importante no cálculo político que os leve a rejeitar qualquer proposta de reforma do G-4. O que se pretende, de facto, é sugerir que a

ação coletiva torna mais fácil superar as resistências que o Brasil, a Alemanha, a Índia e o Japão enfrentam às suas candidaturas individuais, em contraste com uma estratégia de avançar as suas causas individualmente.

Se a associação permite vencer resistências, ela também possibilitaria, na visão do G-4, uma transferência “automática” de apoios. Tome-se o caso da Austrália, que é explicitamente favorável ao ingresso do Brasil, da Índia e do Japão como membros permanentes, mas encara a candidatura alemã com certa reticência, pois isso significará, na sua percepção, uma “sobre-representação” europeia no Conselho. Parece pouco provável, no entanto, que Camberra optasse por não votar projeto do G-4 apenas pela oposição à Alemanha, pois, nos seus cálculos políticos, pesariam outros elementos mais importantes, como o caráter estratégico da sua relação com o Japão e a Índia. Dessa maneira, a Alemanha tem maiores probabilidades de vencer a oposição australiana à sua candidatura através da associação com outros países, que são apoiados por Camberra. Evidentemente, o exemplo pode ser estendido a outras nações. Assim, a ação coletiva que o Brasil, a Alemanha, a Índia e o Japão empreendem no âmbito do G-4 tem o mérito de facilitar a conquista de apoios (uma espécie de transferência automática de votos) e flexibilizar oposições a candidaturas individuais.

2.6. O projeto reformista do G-4

O G-4 tornou público o seu primeiro projeto de resolução sobre a reforma em 13 de maio de 2005. Baseado no Modelo A proposto pelo *Painel de Alto Nível*, o projeto propunha o aumento da composição do CSNU para 25 membros, incluindo a criação de seis novos assentos permanentes com direito a veto. A proposta foi recebida com reticência pela maioria dos membros da ONU por causa da defesa da extensão do poder de veto.

Em 8 de junho, o G-4 apresentou uma segunda proposta, modificada apenas no que dizia respeito ao veto. Em relação ao tema, previa a convocação de uma conferência de revisão da reforma em 15 anos, que se encarregaria de decidir definitivamente sobre o exercício do poder de veto pelos novos membros permanentes do CSNU (Cordeiro, 2006, p. 52).

Animado pela boa acolhida desse segundo projeto, por parte de diferentes

países – P-5 (França e Reino Unido), América do Sul (Chile) e, mesmo, África (Angola, Guiné Bissau, Moçambique, Nigéria, São Tomé e Príncipe), o G-4 optou por apresentar o seu projeto de resolução sobre a expansão do CSNU, em 6 de julho de 2005, registrado na AGNU com a nomenclatura A/59/L.64. O projeto L.64 previa a expansão do Conselho em dez membros, com a criação de quatro assentos não-permanentes e seis assentos permanentes – dois para a África, dois para a Ásia, um para a América Latina e Caribe e um para a Europa (Grupo dos 4, 2005, p. 2).

O projeto sugeria a expansão do CSNU em quatro etapas: (i) a adoção da própria resolução pela AGNU; (ii) a eleição, em até doze semanas depois de concluída a primeira etapa, dos novos membros permanentes, selecionados dentre os Estados que houvessem registrado oficialmente sua candidatura; (iii) a aprovação, até duas semanas depois da eleição, de resolução de emenda aos artigos pertinentes da Carta das Nações Unidas (27.2, 27.3, 108, 109.1 e 109.2) e (iv) a ratificação das emendas segundo os procedimentos previstos no artigo 108 da Carta. A respeito do veto, mantinha-se o previsto no projeto de 8 de junho, isto é, a prerrogativa seria estendida aos novos membros permanentes, que não a exerceriam até que uma decisão final fosse tomada por uma conferência de revisão, a realizar-se 15 anos depois da entrada em vigor da reforma.

O projeto L.64 foi copatrocinado por 29 países e apresentado à AGNU oficialmente pelo Brasil¹⁵. Na sessão da AGNU que tratou do tema, iniciada em 11 de julho, muitas delegações se pronunciaram a favor do documento; outras tantas combateram-na, algumas de forma indireta – utilizando argumentos em favor de se dar mais tempo à comunidade internacional para ponderar sobre o assunto e alegando que o projeto, se votado, poderia causar uma cisão nas Nações Unidas. Outras delegações foram mais explícitas e agressivas em seus argumentos, especialmente os membros do UfC. Os maiores focos de oposição, entretanto, vieram da União Africana, da China e dos EUA.

Washington, em particular, mostrou-se contrário à proposta do Grupo pela primeira vez em público. Os EUA não achavam que qualquer projeto de expansão do Conselho devesse ser colocado em votação naquele momento. A delegação do país

¹⁵ Afeganistão, Alemanha, Bélgica, Brasil, Butão, Dinamarca, Fiji, França, Geórgia, Grécia, Haiti, Honduras, Ilhas Marshall, Ilhas Salomão, Índia, Islândia, Japão, Kiribati, Letônia, Lituânia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguai, Polónia, Portugal, Tuvalu e Ucrânia.

argumentou que a proposta do G-4 – bem como quaisquer outras que fossem colocadas em votação – poderiam dividir as Nações Unidas, raciocínio que a China, sem qualquer surpresa, secundou com vigor. Na visão dos EUA, havia a necessidade de que os membros da Organização trabalhassem sobre uma proposta que não apresentasse dificuldades na fase de aprovação doméstica (Costa, 2006, p. 115-19). Ao reiterar o apoio à candidatura do Japão, lembrou que se deveriam definir critérios claros para a seleção de novos membros permanentes, em particular a sua contribuição para a paz, a segurança e a democracia no plano internacional.

Em 12 de julho encerravam-se os debates da AGNU sobre o projeto L.64. Os sinais positivos que o G-4 recebera desde setembro do ano anterior sofreram, em dois dias apenas, considerável revés com a revelação, de forma nítida, de posições contrárias que até então se haviam mantido silenciosas ou manifestado com discrição. A reforma, no entanto, no entender do Grupo, não perdera o impulso, que, se esperava, atingiria seu auge com a realização da Cimeira de celebração do sexagenário da ONU, em setembro de 2005. Seria necessário, até a ocasião, neutralizar a oposição da China e conquistar a simpatia dos EUA, bem como “redobrar esforços em favor de uma reversão do quadro africano” (Oliveira, 2007, p. 18). A convergência com a África constituiria um elemento decisivo, na medida em que o Grupo parecia apostar suas fichas em que, aprovado o projeto de reforma, a contrariedade sino-americana cederia ao custo político de manter uma posição obstrucionista. Nesse sentido, os 52 votos da União Africana impunham-se como essenciais.

3. A “não-reforma”: o insucesso do projeto do G-4

Nada poderia ser mais eloquente sobre o declínio do processo de reforma do Conselho de Segurança, no seguimento do auge alcançado em meados de 2005, do que a declaração referente ao tema constante do documento final da Cimeira Mundial da ONU realizada em setembro do mesmo ano. Considerada como o momento propício para a tomada das decisões políticas que impulsionariam um amplo processo de reforma das Nações Unidas, a Cimeira produziu um documento enxuto e genérico, resultado das mais de 700 emendas elaboradas pela delegação dos EUA ao documento de apenas 40 páginas proposto pelo então presidente da AGNU, o embaixador gabonês Jean Ping. A declaração final limitou-se a expressar o apoio dos líderes mundiais à reforma do CS e a sua disposição de dar andamento às discussões sobre o assunto. Postergadas para dezembro, por causa de sinais negativos que se acumulavam desde julho, as discussões sobre a reforma pareciam ter perdido dinamismo político e, com elas, a iniciativa do G-4 parecia declinar¹⁶.

Em retrospectiva, percebe-se que, em conjunto, os meses de junho e julho de 2005 constituíram o período de maior nível de apoio ao G-4, e em que o projeto L.64 teve hipóteses reais de ser aprovado e assim iniciar a efetiva expansão do CS, com novos membros permanentes e não-permanentes. Passada essa fase, verificou-se um gradual esmorecimento do ímpeto reformista.

Devido ao enfraquecimento das discussões, ao recrudescimento das posições contrárias à reforma proposta pelo G-4 e à inflexibilidade da UA, um cálculo político cuidadoso levou o Grupo a optar por não submeter o projeto L.64 a votação, ciente da necessidade de assegurar, de antemão, uma coalizão que garantisse sua aprovação. Para se recuperar o ímpeto da reforma dentro das Nações Unidas, era essencial superar os obstáculos que se apresentavam. O objetivo deste capítulo é mostrar esses obstáculos, ao mesmo tempo que se traça o perfil e identificam os interesses dos principais Estados e

¹⁶ À declaração final da Cúpula, o Embaixador do Brasil junto às Nações Unidas em 2005 assim se referiria em seu relatório de Missão: “documento coalhado de meras reiteraões, mas também marcado por graves recuos e omissões. A propósito, bastaria lembrar a incapacidade de dar um passo adiante na reforma do CS [...]”. Missão do Brasil junto às Nações Unidas - Telegrama Delbrasonu nº. 1.503 (2007). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

grupos de países que se opuseram ao projeto L.64. Dessa forma, tentaremos identificar os atores e os elementos centrais responsáveis pelo insucesso do projeto de reforma proposto pelo G-4.

3.1. Unidos pelo Consenso

Em 16 de fevereiro de 2005, um grupo de países autodenominados “like-minded” formado pela Argélia, Argentina, Colômbia, Coreia do Sul, Espanha, Itália, México, Paquistão e Quênia adotou um documento intitulado *Unidos pelo Consenso* (UfC). No texto, o grupo, que se formara no início dos anos 90 sob a alcunha de *Coffee Club* e fora um dos responsáveis pelo fracasso do Plano Razali, afirmava a necessidade de se alcançar um maior consenso possível para se reformar o Conselho e endossava o Modelo B como a melhor e mais democrática opção de reforma. Propôs, nesse sentido, a criação de dez assentos não-permanentes em moldes diferentes dos atuais. Estes poderiam, entre outros, ter uma duração maior dos mandatos, a possibilidade de reeleição consecutiva e a criação de assentos “coletivos”, a serem periodicamente ocupados pelos países eleitos pelos respectivos grupos regionais (Silva, 2014, p. 75).

O UfC tem como objetivo declarado opor-se à criação de novos assentos permanentes no CSNU. De composição variável desde suas origens, o grupo atualmente reúne Argentina, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, San Marino e Turquia e recebe o apoio de países como a China e a Argélia (Oliveira, 2007, p. 131; Silva, 2014, p. 77). Não escapa a percepção de que se trata, na sua maioria, de potências regionais médias que se uniram para dificultar a aquisição, por seus vizinhos, de assentos permanentes num CSNU reformado. Temem que uma reforma do CSNU poderia elevar o perfil político e diplomático de seus vizinhos (Argentina em relação ao Brasil, ou Espanha em relação à Alemanha) ou de seus rivais (Paquistão em relação à Índia) e a uma nova configuração de poder em suas regiões. A lógica do UfC, portanto, repousa sobre a harmonização dos esforços de seus membros contra a possível perda de poder relativo no cenário regional e global decorrente de uma reforma do CSNU que se faça, segundo sua percepção, para o benefício de seus rivais.

O UfC adota uma estratégia defensiva e reativa. Não lhe interessa uma reforma

do CSNU; o que lhe interessa é reagir às propostas de reforma no sentido de tornar inviáveis sua aprovação. O grupo se formou em seguida ao fortalecimento das discussões sobre a reforma no início da década de 90 e das candidaturas de Brasil, Alemanha, Índia e Japão. Aquando do momento propício gerado pelo Plano Razali e como resposta ao fortalecimento da ideia de criação de novos assentos permanentes, apresentou diversas propostas de reforma, que variavam desde a adição de novos assentos não-permanentes até a criação, sugerida pela Itália, de uma categoria “semipermanente”, com 8 a 10 cadeiras distribuídas, em alternância, a um número de 24 a 30 “potências médias”. Trata-se de atitude que sugeria menos o desejo de reformar o CSNU do que a intenção de obstaculizar tentativas de reforma que contemplassem a ampliação do número de membros permanentes (Organização das Nações Unidas, 1995, p. 82).

O UfC promoveu sua própria refundação, dessa feita como UfC, em fevereiro de 2005, em reação à criação do G-4, cinco meses antes. Apresentou o seu próprio projeto de resolução de reforma – A/59/L.68 –, em 21 de julho de 2005, uma semana após a apresentação do L.64, na tentativa de ganhar espaço na condução dos debates sobre o tema (Uniting for Consensus, 2005, p. 1).

No âmbito tanto do OEWG quanto da AGNU, o UfC, na avaliação do Brasil, sempre se caracterizou pela adoção de táticas protelatórias, de que são indicativos o argumento retórico de que a reforma deve contar com o apoio do mais amplo consenso possível; os apelos em favor da igualdade soberana dos Estados e a consequente alusão à necessidade de se combater a categoria permanente; a ponderação de que a entrada de novos membros permanentes diminuiria as possibilidades de participação dos países pequenos; a defesa de maior representação dos grupos regionais, o que apoiaria as frequentes propostas de criação de uma categoria semipermanente alocada a regiões; e o apego à retórica de que a democratização do CSNU se fará de outro modo qualquer que não a ampliação do “legado infeliz” que são as cadeiras permanentes (Cordeiro, 2006, p. 47).

Ao refinar a sua argumentação e a dirigir contra o projeto L.64, o UfC assinala, de forma consistente, que o projeto de reforma do G-4 criaria hegemonias onde elas não

existem¹⁷. Curioso é que o UfC jamais usou argumentos desse tipo contra a proposta da UA, o que autoriza a conclusão do governo brasileiro de que o objetivo do grupo não é proceder a uma reforma do Conselho supostamente mais democrática e inclusiva, mas, sim, inviabilizar o tipo de reforma preconizado pelo G-4.

O postulado de uma maior democratização do CSNU é comum às teses do G-4 e do UfC. O G-4, no entanto, sustenta uma posição que se pretende mais realista, na medida em que, ao reconhecer a impossibilidade de se extinguir a categoria de membros permanentes, conclui pela necessidade de se expandir de modo a atenuar o desequilíbrio existente entre os P-5 e os demais membros. O UfC, ao contrário, contra-argumenta que a criação de assentos permanentes adicionais estenderia a um punhado de países certos privilégios antidemocráticos, minando a urgência de se tornar o Conselho mais responsável e democrático. Note-se, no entanto, que alguns membros do UfC parecem desconsiderar esses argumentos quando, uma vez ou outra, defendem soluções como a criação de assentos “semipermanentes”, ideia aventada particularmente pela Argentina e pela Itália¹⁸.

Embora ator importante nas discussões sobre a reforma, o UfC não desempenhou um papel crucial no insucesso do projeto L.64, em particular por causa da sua composição exígua e da pouca repercussão que tiveram as suas ideias. Com efeito, os doze membros do grupo não foram capazes de formar uma coalizão política necessária para derrotar qualquer projeto de resolução que fosse submetido a voto na AGNU, muito menos garantir a aprovação do seu próprio projeto. Essa percepção permite concluir que “[o] ‘Coffee Club’ terá desempenhado papel importante, se bem que não decisivo nesse processo. [...] Embora seus membros fossem muito vocais, suas teses nunca tiveram fôlego – ou seja, votos potenciais suficientes – para impor obstáculos intransponíveis ao G-4”¹⁹.

Outro indicativo que enfraquece a hipótese de que o UfC teria sido um ator determinante para o insucesso do projeto L.64 é a flexibilidade de alguns de seus membros

¹⁷ Embaixada do Brasil em Buenos Aires - Telegramas nº. 1.720 e 1.850 (2005); Missão do Brasil junto às Nações Unidas - Telegrama Delbrasonu nº. 3.408 (2008). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

¹⁸ Embaixada do Brasil em Buenos Aires - Telegramas nº. 118 (2005) e 1.869 (2007). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

¹⁹ Missão do Brasil junto às Nações Unidas - Telegrama nº nº. 1.508 (2007). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

quanto à candidatura de países do G-4. O caso do Brasil é pertinente e ilustrativo. A Espanha, membro militante da coalizão, nutre simpatia pela candidatura brasileira, tendo chegado a apoiá-la explicitamente²⁰. Em 2005, a Coreia do Sul expressou a intenção de votar no Brasil como candidato a membro permanente, caso o projeto do UfC fracasse e prevalecesse o Modelo A de reforma na AG²¹. Também naquele ano, o Canadá afirmou que o Brasil, ao lado da Índia, “merece ser membro permanente”²². A própria Argentina dava mostras de maleabilidade, ao afirmar não ser contrária às aspirações do Brasil, mas, antes, à própria existência da categoria permanente, que considerava anacrônica e antidemocrática²³. Na medida em que a extinção dos membros permanentes, nas atuais circunstâncias, é uma alternativa idealista, não seria descabido esperar que Buenos Aires, imbuída de certa dose de realismo, apoiasse num futuro próximo a candidatura brasileira, em razão da densidade do relacionamento bilateral e do reconhecimento da centralidade do Brasil na sua política externa. A propósito, guardadas as devidas peculiaridades, pode-se fazer um paralelo, no que concerne à reforma, entre o que a França representa hoje para a Alemanha, e o que a Argentina poderá representar amanhã para o Brasil: não é por entusiasmo, germanofilia ou desprendimento que Paris apoia a candidatura alemã, mas, sim, pelo reconhecimento de que as vantagens de uma Alemanha como membro permanente seriam, de acordo com a perspectiva de Paris, maiores do que os seus inevitáveis custos.

O processo de reforma do CSNU evoluiu de tal forma, em boa parte atrelado à evolução do próprio sistema internacional, que, ao contrário do que aconteceu em 1963 e do que possivelmente teria ocorrido em 1979, caso a iniciativa indiana então tivesse vingado. De facto, qualquer alteração na composição do órgão que não contemple o aumento do número de membros permanentes será uma medida insuficiente para fortalecer o Conselho. Uma sucinta análise das posições dos Estados membros sobre a

²⁰ Embaixada do Brasil em Madri - Telegrama nº. 526 (2006). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

²¹ Embaixada do Brasil em Seul - Telegrama Seul nº. 410 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

²² Embaixada do Brasil em Ottawa - Telegrama nº. 333 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

²³ Embaixada do Brasil em Buenos Aires - Telegrama nº. 1.120 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

questão revela que a grande maioria apoia a criação de novos assentos permanentes (Oliveira, 2007, p. 230).

Com efeito, desde 2005, para além dos membros do UfC, apenas outros sete países se pronunciaram, pelo menos uma vez, contrários à ideia – Bolívia, Coreia do Norte, Guatemala, Indonésia, Kuwait, Singapura e Suíça. Ainda assim, as suas posições são bastante volúveis, e parecem estar condicionadas mais ao sabor das discussões do que a uma política consciente e bem-estruturada. Nesse sentido, por exemplo, a Bolívia, ao mesmo tempo em que se opõe à expansão do número de assentos permanentes, apoia a candidatura brasileira. Singapura originalmente apoiava a iniciativa do G-4; em dezembro de 2008, contudo, mudou de posição, o que faria novamente poucas semanas depois. O Kuwait aparentemente não vê contradição em rejeitar a expansão do Conselho naquela categoria e simultaneamente postular a criação de uma cadeira permanente para o mundo árabe. A Indonésia tampouco, ao endossar defender um assento permanente para a Organização da Conferência Islâmica²⁴.

O projeto L.64 não deve o seu insucesso ao facto de propor a admissão de novos membros permanentes e de ser, como consequência, “excessivamente ambicioso”. Se assim fosse, era de se esperar que o projeto do UfC recebesse apoio de uma coalizão política suficientemente ampla para lhe garantir a aprovação na AGNU ou, alternativamente, para barrar a aprovação de projetos concorrentes. A força do UfC não reside na sua capacidade de amealhar votos contra o G-4, mas, antes, no seu papel de intérprete e executor de uma alternativa ao L.64 que dilui as atenções na AGNU entre projetos diversos e protelador do processo de reforma, que recorre a argumentos e estratégias cujo objetivo parece ser não o de fazer progredir os seus planos de reforma, mas, sim, o de deter os planos do G-4. Para o UfC, a melhor opção é a “não-reforma” do Conselho de Segurança.

3.2. A aliança entre China e EUA

Desde que fora contemplada com um assento permanente no Conselho de

²⁴ Missão do Brasil junto às Nações Unidas - Telegramas nº. 1.570 (2008), 2.265 (2008), 2.937 (2008), 3.308 (2008) e 3.349 (2008). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

Segurança, em 1971, a China vinha adotando uma posição de “potência satisfeita”. Com uma política externa universalista, reativa e avessa ao risco, o país não parecia disposto a envolver-se em debates que poderiam implicar uma tomada de posição mais assertiva, em particular quando não afetavam diretamente o objetivo maior de sua diplomacia, que era, na sua essência, a preservação do regime político-económico (Wang, 2005, p. 168).

A partir de 2004, no entanto, Pequim envolver-se-ia integralmente no processo de reforma do Conselho e, nesse contexto, empreenderia uma verdadeira campanha aberta cujo objetivo central era o de minar a iniciativa do G-4. Impulsionavam-na uma consciência crescente do seu peso internacional, o temor de compartilhar espaços de poder justamente no momento em que vislumbrava alçar-se à primeira grandeza na constelação internacional e, em particular, a possibilidade de uma atuação multilateral a partir de uma posição comparativamente mais confortável. Uma abordagem multilateral na diplomacia chinesa parece ter-se tornado mais atraente à medida que Pequim despertava para a mudança de sua posição no mundo (Wang, 2005, p. 175). A dificuldade, entretanto, encontrava-se na necessidade de conjugar seu perfil histórico de país defensor da reforma do sistema internacional com uma nova postura, visivelmente conservadora e obstrucionista.

A China enviaria emissários especiais a todos os continentes com o fim de dissuadir os seus interlocutores de apoiar o G-4. Nos seus argumentos, preocupava-se em mostrar-se favorável a uma democratização do CSNU, sobretudo mediante uma maior participação dos países em desenvolvimento (em particular os africanos)²⁵. O país, no entanto, efeito, jamais demonstrou entusiasmo pelo acréscimo de assentos permanentes no CSNU, sabedor de que uma reforma nesses moldes poderia implicar o ingresso de países rivais (o Japão e a Índia). Como grande potência, a China não tem interesse em pluralizar os centros decisórios internacionais dos quais já faz parte, justamente no momento em que amplia sua influência sobre eles.

²⁵ Embaixada do Brasil em Pequim - Telegrama nº. 729 (2005) e circular telegráfica nº. 55.033 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil. Pequim se declara favorável ao aumento da participação de países africanos no CSNU no contexto da reforma da ONU, linguagem que muitos interpretam como o endosso chinês a que países daquele continente ocupem vagas permanentes no foro. Ver, p. ex. China; Africa, 2018.

A oposição chinesa tem como alvo direto o Japão, por motivos de ordens variadas, que incluem a competição pela influência no Extremo Oriente, a tradicional rivalidade e os ressentimentos históricos que remontam à II Guerra Mundial. Não se pode, no entanto, descartar que esta oposição alcance também o Brasil e a Índia, na medida em que tenhamos presente que a China, por desfrutar de uma posição privilegiada como o único país em desenvolvimento membro permanente do CSNU, desejará preservar essa situação inalterada, para o que será necessário deter as aspirações não apenas de Brasília e Nova Delhi, mas, também, de países africanos (Oliveira, 2007, p. 132).

O objetivo imediato da China é impedir qualquer reforma do Conselho que implique a ocupação de assento permanente pelo Japão, para o que tem lançado mão, a olhos vistos, de alguns artifícios protelatórios. Se a China tem interesse em congelar o CSNU, ela não parece disposta, no entanto, a arcar com os custos de sustentar essa posição publicamente. Dessa forma, Pequim procura construir uma retórica favorável à reforma, dissonante suas atitudes e iniciativas, ostensivamente contrárias a uma reestruturação abrangente do CSNU.

A China tenta, assim, circunscrever as discussões sobre o tema no âmbito do OEWG, evitando, dessa forma, enquanto puder, o envolvimento em negociações intergovernamentais diretas, mais propensas a revelar as suas verdadeiras posições. Para a China, importa sobretudo garantir que o tema da reforma do CSNU continue congelado pelo máximo tempo possível, evitando que ela se veja novamente forçada a confrontar o G-4²⁶. Obrigada, em 2005, a posicionar-se em relação à proposta de reforma do CSNU de autoria do G-4, a China criou obstáculos até onde pôde, lançando mão de um intenso lobby junto a inúmeros países da Europa, América Latina, Ásia, Médio Oriente e África – além da providencial aliança com os EUA²⁷. Na tentativa de dificultar a reforma ao mesmo tempo em que, publicamente, a defendia, a diplomacia chinesa passaria, a partir de 2005, a exibir discreta simpatia pelas teses minimalistas do UfC, com quem começaria a construir uma coordenação mais sistemática e ostensiva (Oliveira, 2007, p. 131).

²⁶ Embaixada do Brasil em Pequim - Telegrama nº. 1.232 (2007). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

²⁷ Missão do Brasil junto às Nações Unidas - Telegrama Delbrasonu nº. 422 (2009). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

A posição dos EUA converge com a da China no seu fundamento, na medida em que, como membros permanentes, ambos sabem que a reforma do CSNU implicaria o reordenamento do equilíbrio no interior do órgão e a partilha de posição de influência e poder com um maior número de países. Ao impedir a reestruturação do Conselho, ambos estariam procurando a preservação de sua posição privilegiada e a manutenção do caráter restrito do círculo de maior poder efetivo da ONU. A análise de suas posições, no entanto, precisa ter presente a especificidade dos seus respectivos status no cenário internacional: de um lado, os EUA como potência estabelecida e em aparente declínio; de outro, a China como a grande potência em ascensão.

Cabe, antes de prosseguir, uma explicação sobre as posições de França e Reino Unido, que apenas na aparência contradizem os seus interesses como membros permanentes do CSNU. Os dois países, movidos por um agudo senso de pragmatismo, reconhecem haverem perdido parte da sua capacidade de poder e influência de que dispunham outrora e da qual suas cadeiras permanentes são símbolos – anacrônicos, para muitos. A alternativa viável para preservar o que resta do seu status é compartilhar a mesa para manter o prestígio²⁸. Somente a reforma poderá afastar questionamentos quanto à legitimidade de sua posição no CS, que remontam ao início da década de 90, quando se avolumaram as denúncias de que não fazia sentido a alienação de Alemanha e Japão, potências em ascensão, num Conselho que preservava inalterados os privilégios de França e Reino Unido, potências em declínio. À época, a Itália chegou a aventar a ideia de que os assentos francês e britânico fossem substituídos por um posto permanente da UE, a ser compartilhado por seus Estados membros.

Num plano mais genérico, a posição francesa corresponde à visão de um sistema internacional “multipolar”. No entanto, o interesse da França na ampliação do CSNU enraíza-se, sobretudo, na percepção de que, numa reforma que permita a entrada de novos membros permanentes, em particular da Alemanha, seria inevitável o desgaste acelerado da legitimidade do assento permanente francês (assim como do britânico), em particular à luz das propostas de substituição de ambos por um assento permanente da UE.

²⁸ Embaixada do Brasil em Londres - Despacho telegráfico nº. 83 (2009). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

Realista, a França convenceu-se de que a entrada de Brasil e Índia seria inevitável para viabilizar a reforma e, portanto, de seu interesse²⁹.

Uma palavra sobre a Rússia: o país é o membro permanente mais discreto e apático nas discussões sobre a reforma. A sua atuação, antes da invasão da Crimeia, em 2014, limitava-se a repetir argumentos comuns à retórica da China, dos EUA e do UfC em apoio a uma reforma sustentada num “amplo consenso” e a rejeitar qualquer alteração das prerrogativas e dos privilégios de que gozam ela e seus pares no Conselho. Moscovo, no entanto, não se furtava a demonstrar simpatia, ainda que moderada, pelas candidaturas dos membros do G-4, em particular a Alemanha³⁰. A reforma – ou a “não-reforma” – não aparenta ser uma prioridade para a política externa russa e não desperta no Kremlin, como consequência, nem preocupação, nem entusiasmo.

Ao contrário da China e em consonância com a França e o Reino Unido, os EUA – ou, mais precisamente, parte de sua liderança – parecem perceber, de forma crescente, a necessidade de compartilhar as pretensas responsabilidades estadunidenses na manutenção da segurança e da paz internacionais, em decorrência de seu status de potência e – segundo alguns – em declínio. Foi esta a motivação que esteve por trás do apoio do governo Clinton à admissão da Alemanha e do Japão como membros permanentes no início da década de 90 (Costa, 2006, p. 38-39). As alterações no cenário internacional do século 21, marcado, entre outros, pelo fortalecimento das potências emergentes, podem ter despertado nos EUA a consciência de que seria necessário considerar outros países, além de Alemanha e Japão, como candidatos àquele posto, de modo a igualmente envolvê-los nas questões de segurança global.

A posição dos EUA quanto à reforma do CSNU está presa à manutenção do status quo. Se é indiscutível que a visão oficial sobre o tema sofreu algumas mudanças nos últimos trinta anos, tendo atingido o máximo de flexibilidade no segundo governo Clinton, também parece indiscutível que Washington nunca se mostrou engajado para atualizar o Conselho de Segurança, salvo no que diz respeito ao ingresso do Japão (Costa, 2006, p.

²⁹ Embaixada do Brasil em Paris - Telegrama nº. 267 (2006). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

³⁰ Embaixada do Brasil em Moscou - Telegramas nº. 605 (2005) e 885 (2008). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil. O apoio ao Brasil foi formalizado em Declaração Conjunta assinada por ocasião da visita do presidente Dmitri Medvedev ao Brasil, em 24-6 de novembro de 2008.

166).

Na percepção dos EUA, a reforma não pode monopolizar as atenções dos membros das Nações Unidas, que deveriam concentrar-se em reestruturar a Organização como um todo, com foco especial no fortalecimento de boas práticas administrativas no Secretariado e na reforma do sistema dedicado aos direitos humanos. A preocupação fundamental dos EUA era – como ainda é – a preservação da eficácia do Conselho, e não o aumento de sua composição³¹. Há por trás da posição dos EUA uma profunda cautela em relação ao multilateralismo, em geral, e às Nações Unidas, em particular, que não raro se tem convertido em aversão a um e a outra, com mais frequência após o episódio iraquiano. Isso parece enraizar-se na própria sociedade estadunidense, que, apegada ao “excepcionalismo” e ao “caráter indispensável” de sua pátria, considera o multilateralismo um acessório com o qual os EUA propagam os seus valores e defendem os seus interesses, desconsiderando deliberadamente os deveres que esse modo de operar da diplomacia impõe aos membros da sociedade internacional. O Congresso estadunidense – que terá, com os parlamentos britânico, chinês, francês e russo, a última palavra sobre a ampliação do CSNU – constitui verdadeira caixa de ressonância dessa aversão (Costa, 2006, p. 50-51; 115-121).

Partindo de posições distintas, mas compartilhando o mesmo objetivo imediato, os EUA e a China coordenariam a sua oposição ao projeto L.64, a partir do início de agosto de 2005. A conjugação de esforços sino-americanos refletiu o grau de preocupação dos dois países com as chances de aprovação da proposta do G-4. A coordenação entre chineses e norte-americanos era uma “aliança temporária e parcial”, porque, a despeito de suas posições diversas em relação à reforma – Washington a apoiava, enquanto Pequim tentava obstaculizá-la, além da óbvia divergência quanto à candidatura japonesa –, ambos não desejavam que ocorresse uma decisão antes da Cimeira de setembro³².

O motivo real da aliança foi o de evitar que o projeto L.64 fosse submetido a

³¹ Embaixada do Brasil em Washington - Telegrama nº. 1.432 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

³² Embaixada do Brasil em Washington - Telegrama Brasemb Washington nº. 2.139 (2005); Despacho telegráfico nº. 1.182 (2005); Despacho telegráfico nº. 34 (2006). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

votação. Pequim e Washington temiam que este fosse referendado na Assembleia Geral, na medida em que as opiniões colhidas desde o lançamento do G-4 indicavam que o Grupo poderia contar com apoio suficiente para sua aprovação.

A campanha global empreendida por Washington e Pequim contra o G-4 foi fruto da preocupação com o apoio ao projeto L.64 por um número crescente de países. A intensidade dos seus esforços corrobora a hipótese anteriormente levantada, segundo a qual a aprovação da reforma pela AGNU poderia criar pressão sobre os países que a ela se opusessem. Se assim não fosse, a China e os EUA não teriam mobilizado as suas diplomacias com tanto ímpeto para confrontar o projeto L.64 e evitar que ele fosse submetido à AGNU para votação. Bastaria que, após aprovada a reforma, se recusassem a aprová-la internamente para suspender o processo, uma vez que, recordemos, a entrada em vigor de uma emenda à Carta da ONU depende da ratificação por todos os P-5. A atuação da China e dos EUA demonstra que nem um nem outro estavam dispostos a arcar com os custos políticos de votar contra um projeto apoiado por um número substancial de Estados-membros. Ao empreender uma campanha em oposição ao G-4 cujo objetivo era impedir que o projeto fosse sequer colocado a votação, os dois pretendiam paralisar o ímpeto da reforma e compartilhar com outros grupos de países o ônus de o fazer.

A militância contrária ao G-4 incluiu um poderoso lobby dissuasório em todos os continentes. Essa campanha terá sido responsável por influenciar e, mesmo, determinar a posição de muitos países ao longo de 2005 em relação ao L.64. Especificamente no caso da África, sobre a qual a influência sino-americana é incontestável, assevera Oliveira que a posição desses dois países e os interesses e percepções que caracterizam as suas relações com a África foram variáveis fundamentais nos cálculos da maioria dos países africanos sobre a reforma do Conselho. Os EUA e a China atuaram decisivamente na África, apoiando os países contrários à reforma e se valendo de sua enorme capacidade política, diplomática, económica e militar no continente. Para uma parcela dos países africanos, os interesses que os vinculam aos Estados Unidos e à China recomendavam cautela e pragmatismo, que terão prevalecido em muitos casos na definição de suas próprias posições sobre a reforma (Oliveira, 2007, p. 105-171).

Parece razoável considerar que o peso dos EUA e da China terá sido sentido

mais fortemente pelas pequenas nações africanas, sujeitas ao exercício de uma notável influência por parte daqueles dois países, em razão das relações de cooperação e assistência econômica e militar que com eles mantêm de forma crescente. Mesmo países de maior porte, no entanto, como Angola e Sudão, terão levado em conta os laços que os unem a Pequim e Washington ao escolher como posicionar-se em relação à reforma. O papel da África no processo de reforma precisa ser entendido a partir da própria dinâmica interna do continente, que envolve um delicado equilíbrio de poder entre meia dúzia de “potências regionais” que, para além do plano interno, passam a competir por uma posição de maior destaque na cena global, com a elevação do perfil estratégico da África nas relações internacionais.

A oposição sino-americana constituiu um elemento fundamental que concorreu para o insucesso do L.64, menos por causa de sua capacidade de paralisar o processo de ratificação de resolução reformista eventualmente aprovada pela AGNU do que em razão de sua habilidade de influenciar e cooptar um número considerável de países, engrossando, como consequência, o rol de adversários do G-4. O G-4 parecia acreditar na reversão das posições sino-americanas, uma vez aprovada a reforma pela maioria dos Estados membros, devido ao elevado custo político que aqueles dois países teriam de enfrentar caso não o fizessem. A delicadeza da situação internacional dos EUA, cuja imagem saíra seriamente desgastada por causa da invasão do Iraque e das táticas nada ortodoxas que decidira adotar na sua “campanha global contra o terrorismo”. Isto aliado à determinação da China de não se indispor com a comunidade internacional, num momento em que procurava legitimar sua ascensão como potência, contribuía para reforçar a percepção de que nem um nem outro aceitariam confrontar a vontade da maioria, sob pena de desgastar a sua imagem e posição nas relações internacionais. A exemplo de 1963, imaginava-se que ambos acabariam por aceitá-la e ratificá-la. Nesse sentido, a oposição de Pequim e Washington não constituiria um obstáculo à aprovação do projeto L.64. O seu papel fundamental, não obstante, terá sido o de fomentar aquele que se provaria o maior obstáculo ao G-4: a posição africana.

3.3. A África e o Consenso de Ezulwini

A definição da posição africana é fruto da complexa interação entre 53 países (cinco ou seis dos quais no papel de protagonistas), que envolve uma rede complexa de interesses e aspirações nacionais, regionais, continentais e extracontinentais e cujo resultado é a encenação da Posição Comum Africana sobre a Reforma Proposta das Nações Unidas – ou, simplesmente, o Consenso de Ezulwini.

Manifestação de uma suposta unidade pan-africanista, o Consenso de Ezulwini é resultado da preocupação dos países do continente em agir de forma coordenada nas questões de paz e segurança internacionais, em geral, e no processo de reforma do CSNU, em particular. O Consenso, no entanto, não consegue esconder as profundas divergências que existem entre as nações africanas sobre o tema. Com a ressalva de que “a dinâmica que conforma as posições do continente em temas relacionados à segurança internacionais, com destaque para a reforma do CSNU, não se presta a interpretações monocausais”, é possível uma tentativa de apreensão da complexa realidade africana com o objetivo de entender por que a posição da UA foi decisiva para o insucesso do projeto L.64 (Oliveira, 2007, p. 108).

As possibilidades de perdas e ganhos para a África decorrentes de uma eventual reforma do CSNU tornam-se mais aguçadas à medida que cresce a sua percepção do espaço cada vez maior que ocupava nas deliberações do foro. Em 2006, 45 das 87 resoluções adotadas pelo CS diziam respeito à África (52%); em 2007, a proporção foi de 31 resoluções em 56 (55%); em 2008, chegou a 36 em 65 (55%), dentre as quais, de forma bastante simbólica, a resolução 1809 (2008), “Peace and Security in Africa”. Este documento, de caráter genérico, espelha o caráter crítico dos conflitos que grassam o continente como um todo e que fazem dele um foco de atenção especial por parte do Conselho. A essa concentração da agenda internacional de segurança nas questões africanas não corresponde uma representação adequada do continente naquele órgão. Os africanos veem-se marginalizados de um processo decisório que os afeta diretamente, mais do que a quaisquer outros países ou regiões.

A aceleração do processo de reforma a partir do segundo semestre de 2004 levaria a África a repensar sua posição original, o chamado Consenso de Harare, que, desde

1997, propunha a criação, para o continente, de pelo menos dois assentos permanentes com direito a veto, a serem ocupados de forma rotativa por países eleitos pela própria África. A revisão do Consenso de Harare impunha-se à medida que crescia entre os países africanos o apoio a iniciativas reformistas extracontinentais, engrossando as fileiras de apoio ao G-4 (por parte de países como a África do Sul, Benin, Comores, Gabão, Gâmbia, Madagascar, Senegal, Nigéria e os membros da CPLP), bem como ao UfC (Argélia, Gana, Quênia). Foi com esse pano de fundo que a UA concentraria os seus esforços, em sua IV Cimeira regional, que teve lugar em Abuja, Nigéria, entre 24 e 31 de janeiro de 2005, para repensar a posição do continente no processo de reforma das Nações Unidas.

Abuja seria palco para a manifestação da diversidade de interesses dos países africanos e para o aprofundamento das divisões que os opunham. Dois grupos de países explicitariam as suas divergências fundamentais sobre a melhor forma de participarem das discussões sobre a reforma “no interesse de toda a África”: o primeiro, cuja composição majoritária era a de países da África austral e ocidental, defendia a criação de dois assentos permanentes, com direito a veto. Nesse grupo, destacava-se a África do Sul e a Nigéria, por muitos considerados os “candidatos naturais” africanos ao círculo permanente do Conselho. O segundo grupo, em que se distinguiram a Argélia e a Líbia, postulava apenas a criação de assentos não-permanentes com mandato prolongado.

Em face dessa clivagem, os mandatários africanos decidiram postergar a tomada de decisão definitiva sobre o tema e instalar um comité ministerial, o C-15, encarregado de estudar as diferentes opções de reforma. Na tentativa de maximizar os ganhos para a África, o C-15 sugeriria aos líderes do continente apresentar uma proposta única, a qual tomava emprestado do Consenso de Harare alguns elementos centrais, em particular o pedido de cadeiras permanentes: o Consenso de Ezulwini. O Consenso seria referendado pela da UA em Adis Abeba, Etiópia, em 8 de março de 2005³³. A África prosseguiria, assim, em sua exigência de não menos do que dois assentos permanentes no Conselho com direito a veto (Okumu, 2005, p. 17). Embora favorável por princípio à eliminação do poder de veto, a organização africana argumentava que, enquanto esse

³³ Embaixada do Brasil em Dacar - Telegrama nº. 113 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

existisse e por uma questão de justiça, a prerrogativa deveria ser estendida a todos os membros permanentes (União Africana, 1997, p. 14-16).

Num primeiro momento, o acordo alcançado em Ezulwini e Adis Abeba pode ter sido um êxito para o grupo que defendia uma reforma do CSNU comparativamente mais abrangente do que aquele que propunha apenas assentos não-permanentes. A adoção do Consenso, no entanto, não enfraqueceria este segundo grupo: ao contrário, dar-lhe-ia municiões para dinamitar a reforma por completo.

A V Cimeira Africana, em Sirte, Líbia, nos dias 4 e 5 de julho de 2005, reiteraria a posição comum do continente e autorizaria o Grupo Africano a apresentar projeto de resolução baseado no Consenso de Ezulwini (União Africana, 2005, p. 1-2) Nas vésperas da reunião, o presidente do Quênia, Mwai Kibaki afirmaria que “na África, muitos estão discutindo ainda sobre que posição adotar. Ouço tantas propostas, de tanta gente, que acho que isto vai ser um assunto difícil”³⁴. A variedade de propostas refletia a pluralidade de interesses em jogo entre os principais países africanos, que o Consenso de Ezulwini não fora capaz de esconder: “apesar das aparências, as profundas discordâncias permanecem entre partidários dos assentos permanentes e apoiantes do sistema de rotação. Na primeira categoria estão os estados que avaliam, com razão ou não, ter uma chance real de ocupar os novos assentos (a Nigéria e a África do Sul). Três países são candidatos oficiais: Angola, Gâmbia e Senegal. A África do Sul, a Nigéria e o Egito fazem campanha de facto. Ademais, entende-se que a Argélia, o Quênia e a Líbia devem se candidatar em algum momento” (Lecoutre, 2005, p. 17)³⁵.

A disputa por assentos permanentes é o elemento que instiga as “profundas discordâncias” africanas. Por um lado, os países africanos que se creem credenciados para ocupar eventuais postos permanentes no CSNU passaram a mostrar-se dispostos a abrir mão do poder de veto, tentando persuadir o resto do continente a fazer o mesmo.

³⁴ Embaixada do Brasil em Nairóbi - Telegrama Brasemb Nairóbi nº. 249 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

³⁵ Na atualidade, consideram-se candidatos África do Sul, Egito, Gâmbia, Nigéria, Quênia e Senegal. Este último parece ter desistido de sua candidatura, lançada em 2005, ao declarar, em 2007, que buscava um assento permanente para a África a ser ocupado pela Nigéria. Embaixada do Brasil em Abuja - Telegramas Abuja nº. 490 (2005) e 1.920 (2005); Embaixada do Brasil no Cairo – Telegrama nº. 300 (2006); Embaixada do Brasil em Dacar - Telegramas nº. 319 (2005) e 537 (2007); Embaixada do Brasil em Pretória - Telegrama nº. 204 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

Reconheciam, ademais, a necessidade de coordenação com o maior número possível de países, na medida em que o Grupo Africano não conseguiria alcançar 2/3 dos votos da AGNU sozinho. Estas nações, em particular a África do Sul, a Nigéria e o Senegal, são, por estes motivos, mais propensos à concertação com o G-4, seja discreta (caso da África do Sul), seja explícita (como a Nigéria)³⁶.

Por outro, estão os países que, ao mesmo tempo que se creem merecedores de assentos permanentes, reconhecem que suas credenciais são relativamente mais fracas do que as dos considerados “candidatos africanos naturais”. São países que temem a consolidação de uma posição de prestígio para os seus vizinhos, o que poderia provocar uma reestruturação da dinâmica de forças no continente. Esses países, nomeadamente a Argélia, o Egito e a Líbia, no entanto, não parecem dispostos a arcar com o custo político de impedir a reforma, o que para a África, segundo os próprios africanos, se reveste de maior importância do que para outras regiões. Entre os dois grupos estão os países de menor projeção regional, cujas posições, não raro, estão ao sabor de circunstâncias momentâneas ou de influências de vizinhos ou parceiros, continentais e, no caso especial da China e dos EUA, extracontinentais.

Os africanos continuam divididos entre: (i) os que têm maior interesse e empenho na reforma do CSNU, contemplando a expansão nas duas categorias de assentos (Nigéria, África do Sul, Gana, Etiópia, Botsuana, entre outros); (ii) aqueles empenhados em obstaculizar o processo negociador, contrários à expansão dos assentos permanentes (sobretudo Egito, Argélia, Líbia e Zimbábue); e (iii) bom número de indecisos, alguns pendendo mais para a proposta do G-4 (como o Gabão e a Gâmbia) ou mais para o modelo B (a exemplo de Angola e Uganda)³⁷.

É sintomático que essa divisão tenha provocado conflitos entre os países africanos, cujas posições frequentemente se chocam nos inúmeros eventos realizados pela UA, para o deleite daqueles que não têm pressa na reforma e a ansiedade dos que sabem

³⁶ Foram as seguintes as reuniões da UA desde 2005: Cúpulas de Abuja (janeiro/2005), Sirte (julho/2005), Cartum (janeiro/2006), Banjul (junho/2006), Adis Abeba (janeiro/2007), Acra (julho/2007), Adis Abeba (janeiro/2008), Sharm-El-Sheik (junho/2008), Adis Abeba (janeiro/2009) e Sirte (julho/2009), além da Cúpula Extraordinária sobre Reforma das Nações Unidas de Adis Abeba (agosto/2005).

³⁷ Embaixada do Brasil em Dacar - Despacho telegráfico nº. 180 (2006). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

ser a África fator decisivo no processo de reestruturação do Conselho. Em 2005, desentendimentos entre o Egito e a Nigéria vazados para a imprensa davam conta de que o Cairo acusava Abuja de minar a posição africana e de buscar a reforma em interesse próprio, em detrimento da própria África. Abuja contra-argumentava, acusando Cairo de obstaculizar o processo e de por a perder a chance do continente de ocupar lugar permanente no CSNU.

Se existe um cisma no continente africano a respeito da reforma do Conselho, que gera atritos entre os países africanos, como explicar a adoção de uma “posição comum” sobre o tema? Algumas reflexões sobre as percepções que os africanos têm de si, dos outros e de seu papel no mundo são, neste ponto, válidas.

Oliveira sugere que, acima das divergências, pelo menos na aparência prevalece na UA o princípio norteador do consenso. A autora sustenta que o ethos pan-africanista é a face com que os países africanos se manifestam no mundo e que reflete seus esforços de integração e unidade, que remontam aos movimentos anticolonialistas e anti-imperialistas e à criação da OUA, em 1963, substituída pela UA, em 2000. Cientes do passado de dominação e exploração colonial, zelosos de sua independência, orgulhosos de sua identidade e despertos para o que parece ser uma nova “corrida para a África”, no contexto da qual o continente recupera valor estratégico, os países africanos valorizam a unidade continental como instrumento de afirmação da liberdade africana e de seu próprio lugar no mundo. A união continental, com efeito, é um “projeto político que os países africanos não querem se arriscar a comprometer em função de aspirações alheias mais urgentes”. A busca pelo consenso em torno dos grandes temas internacionais, em particular aqueles relativos à segurança, é uma das manifestações desse projeto (Oliveira, 2007, Cap. VII, p. 98, 101, 107).

A promoção de interesses individuais é constantemente subsumida pela defesa das posições coletivas, que parecem ter mais valor do que o “egoísmo nacional”, conforme atesta a atuação solidária do continente em diversas organizações, nas mais diversas situações e a respeito dos mais diversos temas. O aparente paradoxo da coexistência de divergências tão profundas entre os países africanos, de um lado, e sua determinação de agir por consenso, de outro, pode ser explicado pela seguinte afirmação de um funcionário

sênior das Nações Unidas, de nacionalidade sul-africana: “existe a União Africana, mas não há unidade africana” (Murithi, 2005, p. VI).

Para o compreendê um pouco mais, é válido atentar para casos específicos. Tome-se a África do Sul, cuja situação pode ser entendida como emblemática da relação, na dinâmica política africana, entre “união” e “unidade”. País com chances reais de se tornar membro permanente, tem preferido, até o momento, a despeito de sua inclinação por uma concertação com o G-4, manter perfil discreto nas discussões sobre o tema, receoso de ser acusado de dividir o continente e de despertar antigas rivalidades por conta de seu passado aparteísta. Nas eloquentes palavras de um funcionário graduado da chancelaria sul-africana, “seguimos a linha adotada [pela UA] mesmo quando não estamos de acordo”³⁸. A África do Sul é considerada, pelo menos do ponto de vista não-africano, candidata natural no continente para ocupar um assento permanente num Conselho de Segurança reformado. Ao longo dos debates recentes sobre a reforma do Conselho, no entanto, o país tem-se posicionado de forma mais cautelosa do que se poderia esperar. A África do Sul, numa clara demonstração da prioridade que atribui à consolidação da União Africana, tem respeitado, fielmente, o Consenso de Ezulwini³⁹.

A África do Sul não marcha sozinha, na medida em que seu exemplo é emulado por outros países do continente. Os emissários especiais do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva enviados para a África no auge da campanha do G-4, entre junho e setembro de 2005, colheram as mais diversas manifestações de apoio à unidade africana como prioridade dos governos nacionais. Botsuana, Níger, Tanzânia, Zimbábue, entre tantos outros, reafirmaram a disposição da África em agir como grupo. Em referência clara e sumária ao valor que a África atribui à ação consensual, o enviado especial do Brasil ao Níger testemunharia uma reafirmação quase litúrgica da prioridade atribuída à unidade africana e à tomada de decisões por consenso” (Oliveira, 2007, p. 155).

Ironicamente, os países africanos veem-se, não obstante a determinação de agir por consenso, impossibilitados de definir as candidaturas do continente a membros

³⁸ Embaixada do Brasil em Pretória - Telegrama nº. 145 (2009). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

³⁹ Embaixada do Brasil em Pretória - Telegrama nº. 765 (2007). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

permanentes como decorrência das próprias disputas internas por posições mais influentes nas cenas regional e global. Nem mesmo os critérios de elegibilidade sugeridos são consensuais, na medida em que, para proveito próprio, os potenciais candidatos e os obstrucionistas apresentam as mais diversas propostas. Elementos de cunho político e económico, colhidos do relatório *In Larger Freedom*, convivem com sugestões de cunho linguístico (caso da francofonia ou da anglofonia, defendido, por exemplo, pelo Senegal)⁴⁰, religioso (concessão de assento permanente para país muçulmano, decidido nos bastidores da Liga Árabe pelo Egito)⁴¹ e racial (propagandeada pela Nigéria, que teme sejam eleitos a África do Sul e o Egito, países considerados “brancos” do continente)⁴².

A dificuldade dos africanos em identificar seus próprios candidatos (que estaria presente, aliás, em qualquer grupo regional das Nações Unidas, como se depreende de uma simples comparação das composições do G-4 e do UfC), em decorrência das disputas intracontinentais, concorre para acirrar ainda mais aquelas disputas. A preocupação dos africanos em rejeitar a velha máxima colonialista “dividir para conquistar”, no entanto, faz que esses conflitos acabem por tornar-se pouco aparentes e acabem por ser canalizados para o interior dos mecanismos regionais. O dogma do consenso limita as opções de cada país africano na busca por caminhos alternativos, como alguns deles tentaram junto ao G-4.

É sob o manto da UA que se faz visível a determinação dos países contrários à reforma do CSNU, em particular Argélia, Líbia e, em menor medida, Egito, de barrar qualquer possibilidade de reestruturação do órgão que não os contemple com assentos permanentes. Esses países, aos quais se somam o Quênia e o Zimbábue, indispostos a arcar com os custos políticos de explicitar sua preferência pela “não-reforma”, constroem em torno da defesa do veto uma argumentação que lhes dá a aparência de defensores da reforma ao mesmo tempo em que lhes permite obstaculizar o processo. O caso da Argélia, o mais militante opositor da reforma na África, é emblemático.

⁴⁰ Embaixada do Brasil em Abuja - Telegrama nº. 353 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

⁴¹ Embaixada do Brasil em Abuja - Telegrama nº. 236 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

⁴² Embaixada do Brasil no Cairo - Telegramas nº. 351 (2005) e 378 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

A Argélia, que sabe não ter suficiente peso para reivindicar um assento permanente na reforma do CSNU, mas é ciosa do seu prestígio regional e internacional e não deseja ver países africanos cujas credenciais contesta de alguma forma serem alçados a essa categoria, encontrou na defesa estrita de uma posição africana de consenso uma fórmula que lhe permite resguardar seus interesses e mostrar engajamento na reforma, na linha da expansão do CSNU para refletir melhor a participação do mundo em desenvolvimento e dar- lhe mais legitimidade e representatividade⁴³.

A África se impõe como interlocutor necessário nas questões sobre a reforma do Conselho em razão de uma série de considerações, que abrangem, entre outros, a participação ativa no processo de reforma desde os anos 1950, a liderança das discussões sobre a reforma de 1963, a sub-representação flagrante no Conselho e a centralização da agenda do órgão nas questões africanas. Ademais, os 53 votos de que o Grupo Africano dispõe na AG constituem o fiel da balança do jogo parlamentar no âmbito da ONU. Nesse sentido, condição fundamental para o êxito do projeto de reforma do G-4 é a convergência com África, que, não obstante, tem-se revelado difícil desde o início da articulação do Grupo nos anos 80, quando as conversações mantidas entre os quatro países “não contaram com a presença de representante da África em razão da dificuldade de identificar-se um parceiro africano (Oliveira, 2007, p. 25)”.

Se é na UA que se concentram os processos decisórios em temas de paz e segurança internacionais, inclusive a reforma do CSNU, a estratégia do G-4 deve implicar esforço de relacionamento com a África como um todo, e não apenas com um punhado de seus Estados, a saber, aqueles supostamente mais interessados na reforma. Não que eles não existam – África do Sul, Angola, Argélia, Egito, Líbia, Nigéria, Senegal são, na opinião de muitos, credenciados para assumir a representação africana no CSNU e teriam, sob essa perspectiva, motivações maiores para se engajar na reforma. Todos eles estão, no entanto, inseridos num contexto no qual a posição política do continente frente ao mundo exterior é, para seus membros, mais valiosa do que suas próprias posições individuais. A convergência com a África tornou-se ainda mais difícil após a circulação do segundo projeto

⁴³ Embaixada do Brasil em Argel - Telegrama nº. 945 (2007). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

do G-4, em junho de 2005, que abdicava do exercício imediato do poder de veto, contradizendo um dos pilares do Consenso de Ezulwini. As profundas discordâncias entre os países africanos e, paradoxalmente, a opção por uma posição fundada no consenso e assentada na defesa da extensão do poder de veto seriam dois dos principais elementos que responderiam pelo insucesso do projeto L.64.

A defesa da extensão do poder de veto aos novos membros permanentes foi a “barreira visível” que impediu a convergência da África com o G-4, erigida pelos países africanos contrários à reforma em Ezulwini, Adis Abeba e Sirte. O apelo emocional à igualdade da África e à rejeição do continente a ser tratado como membro de segunda classe da comunidade internacional é o argumento principal que aglutina o apoio nominal de quase todos os países africanos a uma posição originalmente minoritária, defendida por “cinco ou seis países” que buscam obstruir o processo negociador africano⁴⁴. O veto é o elemento que mascara a real intenção desses “cinco ou seis países” de obstaculizar a reforma do Conselho de Segurança, nomeadamente “Argélia, Quênia, Líbia, Congo e Angola” e, sobretudo, “os mais intransigentes são Argélia e Líbia”⁴⁵. O ex-presidente da AGNU, Jean Ping, apontou a representante do governo brasileiro como “contrários à ideia de reforma aqueles países africanos que levantam a questão do veto como empecilho para as negociações com o G- 4”⁴⁶. Mais incisiva, a chanceler da Nigéria, Ngozi Okonjo-Iweala, afirmou que alguns países tentam “tumultuar o processo [de negociações no âmbito da UA] com a inclusão da questão do ‘direito de veto’ na posição africana”⁴⁷. Segundo Zuma, a tática de Argélia, Egito e Líbia em defesa da extensão do veto “não guardaria relação alguma com a intenção de reformar o CSNU, mas tão somente como instrumento para bloquear qualquer reforma”⁴⁸.

A defesa da extensão do poder de veto reverberou por todo o continente como

⁴⁴ Embaixada do Brasil em Dacar - Despacho telegráfico nº. 362 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

⁴⁵ Missão do Brasil junto às Nações Unidas - Telegrama Delbrasonu nº. 1.948 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

⁴⁶ Missão do Brasil junto às Nações Unidas - Telegrama Delbrasonu nº. 1.937 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

⁴⁷ Embaixada do Brasil em Abuja - Telegrama nº. 240 (2006). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

⁴⁸ Missão do Brasil junto às Nações Unidas - Telegrama nº. 1.948 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

uma bandeira a ser empunhada contra o tratamento discriminatório da África. De forma astuta, os mais ativos opositores da reforma, em particular a Argélia, tentam persuadir os parceiros africanos, em particular as pequenas nações, de que o continente deve unir-se em torno da demanda por “justiça” e “igualdade”. É fundamental, argumentam, que a África aceite apenas uma reforma que contemple em plenitude suas demandas, sob pena de se manter em posição historicamente subalterna na cena internacional⁴⁹. O argumento encontrou solo fértil num continente profundamente desconfiado dos mecanismos multilaterais do CS e ciente da prioridade de construção da unidade regional em detrimento de outras demandas, nacionais ou extracontinentais.

Mesmo os países mais interessados na reforma e contrários ao pleito maximalista acabam por endossar o Consenso de Ezulwini, por uma questão de princípio cujo fundamento é o apoio incontestável à união continental, único mecanismo pelo qual a África poderia fazer frente às estratégias divisionistas, “colonialistas” e “imperialistas” do mundo exterior (Murithi, 2005, p. 4).

Os países que não aceitam os argumentos erigidos para a sustentação do Consenso de Ezulwini lamentam que “a África siga amarrada, refém dos países que fazem de tudo para a questão não avançar”, conforme indicou o chanceler senegalês Cheik Gadio a representante do governo brasileiro em 2007⁵⁰. Esses países parecem, no entanto (a despeito de sua força política), pouco motivados a tentar reverter o quadro, cientes de que isso poderia lançar sobre si acusações de “traição” aos interesses da África e responsabilidades por tentar cindir o continente, violando o dogma da união continental e sua manifestação mais nítida, o consenso.

A UA apresentou seu próprio projeto de reforma na AGNU, mandatada pela Cúpula de Sirte, em 18 de julho de 2005 (A/59/L.67; União Africana, 2005a) e o reapresentou em 14 de dezembro do mesmo ano (A/60/L.41; União Africana, 2005b). Esta última iniciativa representou mais um duro golpe ao G-4, que, nesse ínterim, empreendera diversos esforços de aproximação com a África com vistas a alcançar posição comum sobre

⁴⁹ Embaixada do Brasil em Nairóbi - Telegrama nº. 377 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

⁵⁰ Embaixada do Brasil em Dacar - Despacho telegráfico nº. 206 (2007). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

a reforma, uma “terceira via”, que certamente contaria com respaldo de coalizão política suficientemente ampla para sua aprovação.

Em seus contatos individuais ou conjuntos com a África, o G-4 buscava articular-se com os países mais receptivos à reforma, em particular África do Sul, Botsuana, Gana, Nigéria e Senegal, ainda que cauteloso quanto à possibilidade de ser encarado como intruso na dinâmica africana, o que poderia contribuir para o acirramento das posições contrárias. Em mais de uma ocasião, o Grupo foi alertado para a sensibilidade de envolver-se em demasia nos processos decisórios do continente. Ao que parece, a adoção do Consenso de Ezulwini se deu em parte como resposta de alguns países africanos ao que consideravam uma “intervenção externa”. Em reunião com Embaixadores do G-4 em outubro de 2005, o chanceler Cheikh Gadio, referindo-se ao processo de aproximação entre o G-4 e a UA, chamou-lhes a atenção para “alguns erros graves cometidos ao longo do caminho”. Em sua avaliação, o G-4 tardou excessivamente em auscultar a África [...], tendo ‘cristalizado’ suas posições após consultas a outros grupos regionais, mas antes de uma concertação com a União Africana. [...] Em mais de uma oportunidade, o G-4 teria ‘pressionado’ por uma aceleração das iniciativas, o que, na prática, [...] impediu que os países africanos mais próximos às posições advogadas pelo G-4 desenvolvessem um processo paulatino de convencimento junto aos demais. [...] Os Presidentes da Nigéria e da África do Sul teriam incorrido nesse mesmo erro, levando a que na reunião de Adis Abeba [março de 2005] se travasse um debate ‘traumático’, cujo resultado foi um congelamento da posição da maioria dos membros da União Africana em torno do Consenso de Ezulwini⁵¹.

É preciso matizar a opinião de Gadio com três considerações básicas. Em primeiro lugar, o G-4, a rigor, tinha consciência da necessidade de se incluir a África nas discussões sobre a reforma do CSNU desde o final dos anos 80, quando defendera o ingresso de dois países africanos como membros permanentes no CSNU, mesmo diante da dificuldade de se encetar conversações com a África naquele momento. Adicionalmente, o G-4 possivelmente não previa a força política de países como a Argélia e a Líbia e sua capacidade de mobilizar apoio africano em torno do apelo por “justiça”, que busca

⁵¹ Embaixada do Brasil em Dacar - Telegrama nº. 762 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

legitimar a intransigência em torno da extensão do veto. Finalmente, está claro que os contatos G-4 e UA foram dificultados pelos países contrários à reforma, inclusive da própria África. Já se discorreu anteriormente sobre o peso, em alguns casos determinantes, da oposição dos EUA e da China à reforma do Conselho sobre a dinâmica africana. A presença sino-estadunidense no continente é tão marcante e o grau de dependência de várias nações africanas em relação a um dos dois países ou a ambos é tão forte que “não surpreende que a África, em apreciação pragmática, [...] opte por não comprometer [...] suas relações cada vez mais intensas com a China e os EUA, em troca de uma reforma do órgão nos termos propostos pelo G-4” (Oliveira, 2007, p. 128). Ademais de Pequim e Washington, os opositores africanos da reforma também empreenderam incontáveis esforços, sempre revestidos de argumentos que apelavam para a unidade continental e denunciavam os países que a “traíam”, como a África do Sul e a Nigéria, com vistas a obstaculizar o diálogo entre a UA e o G-4. A esse respeito, reunião proposta pelo G-4 com representantes africanos (“Comité dos 10”), que deveria ter acontecido em junho de 2005, acabou por ser frustrada em razão da oposição dos países contrários ao diálogo. A iniciativa encontrou fortes objeções por parte de vários membros da União Africana e do UfC – entre eles, Argélia, Líbia, Egito, Itália, Canadá e Paquistão. Os argumentos apresentados teriam sido, basicamente, que o Comité dos Dez não recebeu mandato derivado do Consenso de Ezulwini para se reunir com o G-4, e que a reunião deveria ser aberta aos demais interessados, africanos ou não⁵².

Os contatos do G-4 com a África intensificaram-se após a apresentação do L.64⁵³. Em todas as oportunidades, o Brasil, a Alemanha, a Índia e o Japão repetiriam os argumentos em favor de uma reestruturação do CSNU e, em relação ao veto, manifestaram uma posição de princípio convergente, na medida em que o projeto L.64 previa a extensão da prerrogativa aos novos membros permanentes, mas suspendia sua aplicação prática até a convocação da conferência de revisão da reforma. Os quatro países apelavam, não obstante, para uma necessária flexibilização da demanda africana, que qualificavam de

⁵² Embaixada do Brasil em Abuja - Telegramas nº. 522 e 526 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

⁵³ Secretaria de Estado das Relações Exteriores - Circular telegráfica nº. 55.728 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

irrealista. Reiteravam que certas concessões abririam oportunidades de trabalho conjunto, aspirando a um projeto de resolução comum, que poderia, com a união entre o G-4 e a UA, receber votos suficientes para ser aprovado na AGNU, somando-se os 120 apoios ao G-4 aos 53 votos do Grupo Africano – ou 52 da UA.

A ideia de atuação coordenada e apresentação de um projeto de reforma comum impulsionou a realização de uma reunião ministerial em Londres entre o G-4 e representantes da UA, em 25 de julho de 2005. A reunião seria um ponto de inflexão no processo de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O projeto L.64 parecia, naquele momento, próximo dos votos necessários para sua aprovação. Porém, elementos de incerteza introduzidos pelo maximalismo africano em torno do veto tornavam a convergência com a África condição essencial para a submissão do projeto a votação, com vistas ao afastamento de qualquer possibilidade remota de que o projeto de reforma fosse rejeitado pela AG, o que significaria derrota política de magnitude desastrosa.

A reunião ministerial de Londres representou o ponto alto desse delicado exercício de aproximação. A tática do G-4 consistiu em manter-se inflexível quanto à linguagem do L.64 sobre o veto, ciente de que qualquer concessão poderia pôr a perder a coalizão de apoio construída pelo Grupo ao longo dos meses anteriores. Deixou-se claro, de início, que seriam exploradas propostas para aproximar as propostas da África e do G-4 sobre a reforma do Conselho que não comprometessem o apoio alcançado pela resolução do G-4. Em troca, o Grupo aceitaria, por sugestão do Brasil, a criação de um assento não-permanente adicional, a ser compartilhado entre a África, a Ásia e o GRULAC.

A proposta foi bem recebida pelos representantes africanos, à exceção óbvia, e já esperada, dos países contrários a um acordo entre o G-4 e a África, isto é, a Argélia, o Egito e a Líbia. A vontade de vários países africanos de alcançar acordo com o Grupo foi expressa pelo representante da Nigéria, que expressou a ideia de que a grande maioria dos países africanos entende que a insistência no direito de veto para os novos membros permanentes enterraria o processo e concorda em abrir mão da reivindicação pela concessão imediata do poder de veto aos novos membros permanentes⁵⁴.

⁵⁴ Secretaria de Estado das Relações Exteriores - Circular telegráfica nº. 55.741 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

Em termos simples, a África expressava sua concordância com o afrouxamento de sua posição quanto ao veto, o que, na prática, significaria aceitar a linguagem do L.64 e trabalhar na elaboração de um projeto comum que o tivesse como base. O acordo alcançado na reunião ministerial, denominado “Consenso de Londres”, deveria, no entanto, ser ratificado pela Assembleia da UA⁵⁵.

Graças aos esforços da Nigéria, que enfrentou as fortes resistências argelinas, egípcias e líbias, a UA convocou cimeira extraordinária de chefes de estado e de governo a realizar-se em Adis Abeba, em 4 de agosto. As expectativas do G-4 eram de que a Cimeira referendaria o Consenso de Londres e abriria o caminho para a criação de um projeto de reforma comum entre os seus membros e a UA, que seria apresentado à AGNU em 2005. Nunca a perspectiva de reforma do CS parecera tão próxima.

Para a frustração do G-4, no entanto, os líderes africanos reunidos em Adis Abeba, ao cabo de uma reunião de sete horas a portas fechadas, rejeitaram o Consenso de Londres e confirmaram o Consenso de Ezulwini como a posição da África sobre a reforma do CSNU (União Africana, 2005c). A Cimeira estabeleceu um comité de alto nível chefiado pelo presidente de Serra Leoa, Ahmed Kabbah, com o fim de promover o Consenso de Ezulwini. Na curta avaliação do chanceler senegalês, o comité mostrava-se “avesso a uma convergência com o G-4” e “não desejava obter progressos” (Oliveira, 2007, p. 1).

Data fatídica nos esforços pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o 4 de agosto testemunhou a escalada do embate entre África do Sul, Nigéria, Senegal e Serra Leoa, de um lado, e Argélia, Costa do Marfim, Egito, Líbia, Zâmbia e Zimbábue, de outro, bem como o acirramento de suas respectivas posições favoráveis e contrárias a uma convergência com o G-4⁵⁶. A avaliação do então chanceler de Gana corrobora o que se tem argumentado até aqui. Ao indicar os responsáveis pelo fracasso do Consenso de Londres nas discussões em Adis Abeba, Akufo-Addo os divide em três grupos: (i) países árabes do norte do continente, em particular Argélia, Egito e Líbia, por não verem vantagens para si no projeto do G-4, cientes de suas chances escassas de ocupar os

⁵⁵ Secretaria de Estado das Relações Exteriores - Circular telegráfica nº. 55.701 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

⁵⁶ Embaixada do Brasil em Adis Abeba - Telegrama nº. 185 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

assentos permanentes destinados à África; (ii) países governados por líderes ligados aos movimentos de independência, portadores de um discurso imbuído de conceitos como “exploração”, “anticolonialismo”, anti-imperialismo” e desconfiados do “Ocidente”, como a Namíbia, a Tanzânia e o Zimbábue; e (iii) a China, que estaria por trás, inclusive financeiramente, da posição de muitos países africanos contrários ao G- 4 (ibid.). Segundo Akufo-Adda, dos 53 países membros da UA, 19 haviam-se manifestado contrários ao L.64 e/ou ao Consenso de Londres⁵⁷.

Chegava ao fim, de modo frustrante para o G-4, o grande momento para a reforma do Conselho de Segurança, resultado que o Embaixador do Japão em Abuja, Toshiro Ozawa, qualificaria de “derrota completa para os aspirantes a assento permanente no Conselho”⁵⁸. “[N]a ausência de decisão africana em favor de um projeto comum ou, alternativamente, da liberação de seus integrantes para votação segundo preferências nacionais, afigurava-se demasiado arriscado solicitar voto do projeto do G-4 na AGNU”. Perdidos os 52 votos da UA, cuidadoso cálculo político levaria o G-4 a optar por não submeter seu projeto a votação, na tentativa de manter parte do ritmo que mobilizara seus esforços em prol da reforma por quase um ano, desde sua criação. Se se quisesse manter o fôlego do processo de reforma do CS, fazia-se necessário reverter o insucesso do projeto L.64, para o que era fundamental a compreensão plena dos fatores responsáveis por seu revés. Com o privilégio da visão retrospectiva, está claro que a posição maximalista da UA, estruturada em torno da defesa da extensão do poder de veto aos novos membros, foi o elemento decisivo para o insucesso do projeto L.64. Como concluiu Oliveira, “tivesse ocorrido o desbloqueio na posição africana, as chances de aprovação do projeto L.64 teriam sido muito promissoras” (Oliveira, 2007, p. 25).

A não submissão do projeto L.64 a votação parece ter sido acertada em face das incertezas quanto a sua aprovação. Tivesse o G-4 insistido em escrutínio na AG, os resultados, na ausência dos 52 votos africanos, poderiam ter-se revelado negativos. A derrota certamente municiaria com fortes argumentos os opositores da reforma, que

⁵⁷ Embaixada do Brasil em Acra - Telegrama nº. 682 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

⁵⁸ Embaixada do Brasil em Adis Abeba - Telegrama nº. 185 (2005). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil.

encontrariam na rejeição majoritária ao projeto L.64 elementos para defender e justificar o abandono do tema, que poderia tornar-se página virada da agenda internacional por décadas. O que aqui se denominou “insucesso” do L.64 foi o preço pago pelo G-4 para manter vivo o tema da reforma do Conselho de Segurança ou, para ser mais exato, para manter parte do dinamismo de um processo cujos próximos desdobramentos dependerão do impulso que a ele confirmam os países mais interessados na reestruturação da ordem internacional, dentre os quais, certamente, deve estar o Brasil.

Conclusão

Quinze anos depois da apresentação do projeto L.64 à AGNU, não se recuperou ainda o grande momento do processo de reforma do Conselho. A chama da reforma permanente acesa graças, em grande medida, aos esforços do G-4, que persiste em iniciativas diversas cujo objetivo é o de se manter à frente do processo de reforma e, desse modo, buscar balizar as discussões sobre o tema a seu favor.

O Grupo, nesse intervalo, enfrentou várias dificuldades internas que pareciam caracterizar uma fase de “crise de identidade”, marcada (i) pela tendência centrífuga do Japão, que não se associou aos demais parceiros na apresentação, em 2006, de um novo projeto, o L.46 (idêntico ao L.64, de 2005), preferindo uma aproximação com os EUA no plano bilateral, a qual se revelaria um fracasso; (ii) pela aparente aceitação, por parte da Alemanha, de uma “solução intermediária”, explorada no OEWG como expediente para se adiar decisões definitivas sobre a expansão do Conselho⁵⁹; e (iii) pela intransigência da Índia quanto às propostas relativas a tal solução intermediária e sua insistência em acreditar numa suposta solidariedade entre os países do “Sul” global, que garantiriam a aprovação da reforma tal como proposta pelo G-4.

Estados e agrupamentos políticos continuam a reafirmar suas posições originais, com algumas nuances importantes que parecem indicar um caminho futuro. Vai nesse sentido, por exemplo, o inédito apoio dos EUA, enunciado pelo presidente Joe Biden em 2022, à concessão de assento permanente a um país da América Latina e Caribe (Patrick, 2023, p. 64). Ademais, a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 e a invasão da

⁵⁹ Missão do Brasil junto às Nações Unidas - Telegrama Delbrasonu nº. 1.508 (2007). Arquivo Central do Ministério das Relações Exteriores, Brasília, Brasil. Aventada no âmbito do Grupo de Trabalho Informal, grupo diverso de países-chave (G-4, UA, UfC, P-5) criado por iniciativa da Alemanha, a solução transitória consiste em buscar um arranjo estruturado no máximo denominador comum entre as propostas colocadas à mesa, sujeito a revisão completa ao final de certo período. Nesse sentido, mesmo os assentos permanentes não seriam permanentes, na medida em que, a depender da revisão, os novos membros nessa categoria poderiam perder sua posição e o CS poderia, no extremo, voltar ao que era antes de aprovada a reforma. O Brasil tem expressado disposição em considerar uma abordagem transitória desde que ela implique um ponto de chegada nas negociações, evitando, desse modo, prejudicar os resultados das discussões e adotar, ab initio, formato de reforma que não atende a seus interesses. Para o País, (i) o arranjo não pode prejudicar a criação de novos assentos permanentes, objetivo último do Brasil no processo e (ii) os mandatos estabelecidos em sua vigência devem ser longos (ao menos 12 anos) e do tipo “one-shot”, ou seja, cada novo assento que se pretende permanente deve ser ocupado pelo mesmo país, inadmitida a possibilidade de eleições ou, como sugeriu a Argentina, “recall” regional. Despacho telegráfico Delbrasonu nº. 27 (2007).

Ucrânia pelas tropas de Moscovo em 2022 engendram novos desafios e põem o CSNU sob o holofote uma vez mais, dessa feita com a renovada aliança entre EUA e Europa, o que poderá ter repercussões positivas para as discussões sobre a reestruturação do CSNU.

Na medida em que o G-4 continua à frente do processo de reforma, a revitalização das discussões possivelmente dependerá da sua atuação nas negociações intergovernamentais. O Grupo mantém a sua coesão interna e a articulação com atores externos, e os seus apoios permanecem inalterados. A tarefa, no entanto, não será fácil. Deverá esforçar-se para conseguir o apoio inequívoco da maioria dos Estados membros à ampliação do CS em suas duas categorias. Será esse apoio – factível, na medida em que em 2005 o quadro de intenções de votos já o demonstrava – que balizará de modo favorável ao G-4 as negociações dentro e fora das Nações Unidas, eliminando determinadas propostas da mesa e concorrendo para impulsionar as iniciativas de países ainda reticentes à reforma, em particular dos EUA.

Os obstáculos permanecem os mesmos. O UfC tem redobrado os seus esforços, numa tentativa quase desnorteada de dificultar as negociações e de impedir, a qualquer custo, que o projeto de reforma do G-4 seja apreciado em votação, ciente de que não contará com os votos necessários para derrotá-lo. A UA continua apegada ao Consenso de Ezulwini. A China não dá mostras de qualquer alteração na sua posição inicial (Patrick, 2023, p. 4, 5, 10, 18, 37).

A reforma do CSNU, por seu impacto potencial sobre as relações de poder dentro e fora das Nações Unidas e sobre a agenda internacional de segurança e paz, não se fará de uma hora para a outra. Isso não quer dizer, no entanto, que a reforma só acontecerá num futuro distante; deve-se ter presente que este é um processo que se alonga há décadas, e que já há alguns anos entrou numa fase mais avançada, em que as possibilidades da sua reestruturação parecem plausíveis.

É possível e desejável que, do ponto de vista da comunidade internacional como um todo, o novo Conselho seja mais eficiente e esteja pronto para fornecer respostas aos desafios e às ameaças presentes e futuras. Ocorre, no entanto, que o processo de reforma comporta uma vertente menos altruísta, na medida em que se trata de um jogo político em que estão em disputa posições de prestígio, influência e poder e capacidade de

fazer valer interesses nacionais num dos principais órgãos decisórios da arquitetura global. Como tal, certamente uma eventual reforma da instituição será motivo de satisfação para alguns e frustração para outros. Haverá vencedores e haverá perdedores.

Referências bibliográficas

A. Livros, teses, dissertações e artigos de periódicos

AMORIM, Celso - O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU. *Política Externa*. Rio de Janeiro. Nº 4, Vol. 3, Mar/Maio 1995. ISBN 9771518666095.

_____ - Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança das Nações Unidas no Período Pós-Guerra Fria [em linha]. Conferência proferida no IEA-USP em 11 de setembro de 1998. São Paulo: IEA-USP, 1998. Disponível em <https://novo.almanaquemilitar.com.br/wp-content/uploads/2021/10/CELSO-AMORIM-ENTRE-O-DESEQUILIBRIO-UNIPOLAR-E-A-MULTIPOLARIDADE.pdf> [23 Jul 2023].

_____ - A ONU aos 60 [em linha]. *Política Externa*. Rio de Janeiro. Vol. 14, Nº 2, Set/Nov 2005. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5505855/mod_resource/content/1/a%20onu%20aos%2060_celso%20amorim.pdf [3 Ago 2023].

ANNAN, Kofi. - *Renewing the United Nations: a Programme for Reform* [em linha]. Documento A/51/950. Nova York: Organização das Nações Unidas, 14 de julho de 1997 [22 Ago 2023]. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/243753>.

_____ (2005a) - *In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All* [em linha]. Report by the Secretary-General of the United Nations for Decision by Heads of State and Government in September 2005. Documento A/59/2005. Nova York: Organização das Nações Unidas, 21 de março de 2005. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement> [01 Ago 2023].

_____ (2005b) - “In Larger Freedom”: Decision Time at the UN. *Foreign Affairs*. Vol. 84, Nº 3, p. 63-74, Maio/Jun 2005. ISSN 0015-7120.

ARRAES, Virgílio Caixeta - O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Nº 2, Vol. 48, 2005, p. 152-168. ISSN 0034-7329.

AKIHIKO, Tanaka - Domestic Politics and Foreign Policy. In TAKASHI, Inoguchi & JAIN, Purnendra (ed.) *Japanese Foreign Policy Today*. New York: Palgrave Macmillan, 2000, p. 3-17. ISBN 9780312-227074.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton - Two Faces of Power. *American Political Science Review*. Vol. 56, Nº 4, 1962, pp. 947-952.

BANDYOPADHYAYA, Jayanta - *The Making of India's Foreign Policy*. Calcutá: Allied Publishers, 2003. ISBN 8177644025.

BATISTA, Paulo Nogueira - A Política Externa de Collor: Modernização ou Retrocesso? In BATISTA JUNIOR, Paulo Nogueira (org.) - *Pensando o Brasil: Ensaio e Palestras*. FUNAG: Brasília, 2009. ISBN 9788576311744.

BOUTROS-GHALI, Boutros - *An Agenda For Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking And Peace-Keeping* [em linha]. Report by the Secretary-General of the United Nations pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Documento A/47/277, de 17 de junho 1992. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/145749> [23 Jul 2023].

____ - Question Of Equitable Representation On And Increase In The Membership Of The Security Council. Report of the Secretary-General. Documento A/48/264, de 20 de julho de 1993 [23 Jul 2023]. Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/802160>.

BOURANTONIS, Dimitri. *The History And Politics Of UN Security Council Reform: The Case For Adjustment In The Post-Cold War Era*. New York: Routledge, 2007. ISBN 978-0415459914.

BRASIL - *O G-4 e as Nações Unidas: Textos, Comunicados e Documentos*. Brasília: FUNAG, 2007. ISBN 9788576310747.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado - *História Da Política Exterior Do Brasil*. Nova Ed. Revista e Ampliada. Brasília: Editora UnB, 2015. ISBN 978-8523012878.

CHINA, R. P. da; ÁFRICA - *Beijing Declaration-Toward an Even Stronger China-Africa Community with a Shared Future* [em linha]. Declaração da Cimeira de Pequim do Fórum de Cooperação Sino-Africano, de 12 de setembro de 2018. Disponível em

http://focacsummit.mfa.gov.cn/eng/hyqk_1/201809/t20180912_5858593.htm [3 Ago 2023].

CORDEIRO, Fábio Cereda - A Reforma do Conselho de Segurança da ONU. In DALLARI, Pedro Bohomoletz (coord.) - *Temas Contemporâneos de Relações Internacionais*. 1. Ed. São Paulo: Aduaneiras, 2006. ISBN 9788587364739.

COSTA, Breno de Souza Brasil Dias da - *Os Estados Unidos e a Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas: a Evolução da Posição Norte-americana e Seus Efeitos Sobre a Candidatura Brasileira a Membro Permanente do CSNU* [Texto policopiado]. Brasília: [s.n.], 2006, Tese apresentada ao L Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

DREIFUSS, René - A Visão Estratégica na Construção do Futuro da Alemanha. In GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Alemanha: Visões Brasileiras*. Brasília: IPRI/FUNAG, p. 345-364, 2000.

FASSBENDER, Bardo - *The UN Security Council Reform And The Right Of Veto: A Constitutional Perspective*. Haia, Londres, Boston: Kluwe Law International, 1998. ISBN 9789041105929.

FRASER, Trudy - *The United Nations Security Council And The G4 Debate: Implications For Contemporary Collective Security*. Brazilian International Studies Annual Conference, University College Cork, 2006.

GARCIA, Eugênio Vargas - A Candidatura Brasileira a um Assento Permanente no Conselho da Liga das Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 37, nº 1, 1994, p. 5-23. ISSN 0034-7329.

GOODRICH, Lelan - The UN Security Council [em linha]. *International Organization*. Vol. 12, Nº. 3, verão, pp. 273-287, 1958. Disponível em <https://doi.org/10.1017/S0020818300031088> [26 Jul 2023].

JOHNSTONE, Ian. Security Council Deliberations: the Power of the Better Arguments [em linha]. *The European Journal of International Law*. Vol. 14, Nº. 3, p. 437-480, 2003. Disponível em <https://doi.org/10.1093/ejil/14.3.437> [1 Ago 2023].

GRUPO DOS 4 - *Question of equitable representation on and increase in the membership of*

the Security Council and related matters: Afghanistan, Belgium, Bhutan, Brazil, Czech Republic, Denmark, Fiji, France, Georgia, Germany, Greece, Haiti, Honduras, Iceland, India, Japan, Kiribati,

Latvia, Maldives, Nauru, Palau, Paraguay, Poland, Portugal, Solomon Islands, Tuvalu and Ukraine, draft resolution [em linha]. Documento A/59/L.64, de 6 de julho de 2005. Disponível em https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A_59_L64.pdf [1 Jul 2023].

KASPERSEN, Anja; LEIRA, Halvard - *A Fork In The Road Or A Roundabout? A Narrative Of The UN Reform Process 2003-2005*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, United Nations Programme, 2007.

KIRGIS, Frederic L. - The Security Council's First Fifty Years [em linha]. *The American Journal Of International Law*. Vol. 89, Nº 3, 1995, p. 506-593. Disponível em <https://www.jstor.org/stable/2204171> [23 Jul 2023].

LECOUTRE, Delphine. L'Afrique et la Reforme des Nations unies [em linha]. *Le Monde Diplomatique*, Jul 2005, p. 17 [1 Ago 2023]. Disponível em <https://www.monde-diplomatique.fr/2005/07/LECOUTRE/12441>.

LIMA, Maria Regina Soares de - A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul [em linha]. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 48, Nº. 1, p. 24-59, Jun 2005. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0034-73292005000100002> [01 Ago 2023].

LUCK, Edward C. - *Reforming the United Nations: Lessons From a History in Progress*. Nova York: Academic Council on the United Nations System, 2003. ISBN 9781880660270.

MALONE, David (2000a) - The Security Council in the 1990s: Inconsistent, Improvisational, Indispensable?. In THAKUR, Ramesh; NEWMAN, Edward (ed.). *New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security, And Governance*. Tokyo: United Nations University Press, 2000, p. 21-45. ISBN 9280810545.

MARIN-BOSCH, Miguel - How Nations Vote in the General Assembly of the United Nations. *International Organization*. Vol. 41, p. 705-724. 1987. ISSN 0020-8183.

MÜLLER, Joachim (ed.) - *Reforming The United Nations: The Quiet Revolution*. Vol. 4. The

Hague: Kluwer International, 2021. ISBN 9789004482012.

MURITHI, Timothy - *The African Union: Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*. 1. ed. London: Routledge, 2007. ISBN 9781138258860.

NEWMAN, Edward - Japan and International Organizations. In TAKASHI, Inoguchi & JAIN, Purnendra (ed.) *Japanese Foreign Policy Today*. New York: Palgrave Macmillan, 2000, p. 43-64. ISBN 9780312-227074.

NYE Jr., Joseph S. - *O Paradoxo Do Poder Americano: Por Que A Única Superpotência Do Mundo Não Pode Prosseguir Isolada*. São Paulo: Editora UNESP, 1. Ed., 2002. ISBN 978-8571394179.

OKUMU, Wafula - Africa and the UN Security Council Permanent Seats. *International Journal of African Renaissance Studies*. Vol. 2, Nº 5, Jan 2005, p. 16-34. ISSN 17442532.

OLIVEIRA, Daniel França - *A Política Externa Do Brasil Nas Questões De Ampliação Do Conselho De Segurança Da ONU (1989-2005)* [Texto policopiado]. Campinas: [s.n], 2006. Dissertação de Mestrado, Programa San Tiago Dantas, PUC-UNESP-UNICAMP.

OLIVEIRA, Glivânia Maria de - *A Busca de Maior Democratização das Instâncias Decisórias Internacionais: o G-4 e a Elusiva Convergência Com a África no Processo de Reforma do CSNU* [Texto policopiado]. Brasília: [s.n], 2007. Tese apresentado ao LII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

O'NEILL, Barry - Power and Satisfaction in the United Nations Security Council. *The Journal Of Conflict Resolution*. Vol. 40, Nº 2, Jun 1996, p. 219-237. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/174351> [21 Jul 2023].

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - Note by the President of the Security Council. Documento S/23500, de 31 de janeiro 1992. Disponível em <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/PKO%20S%2023500.pdf> [31 Jul 2023].

_____ - Report Of The Open-Ended Working Group On The Question Of Equitable Representation On And Increase In The Membership Of The Security Council. General Assembly Official Records, 50th Session. Documento A/50/47/Rev.1, de 31 de janeiro 1997.

Disponível em <https://digitallibrary.un.org/record/420040> [31 Jul 2023].

_____ - General Assembly Official Records, 66th Session, Monday, 23 November 1998, 10 a.m. Documento A/53/PV.66, de 23 de novembro de 1998. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N98/864/88/PDF/N9886488.pdf?OpenElement> [1 Ago 2023].

_____ - A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report Of The High Level Panel On Threats, Challenges and Change. General Assembly Official Records, 59th Session. Documento A/59/565, de 2 de dezembro de 2004. Disponível em https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf [31 Jul 2023].

_____ - *Resolution Adopted by the General Assembly on 16 Sep 2005* [em linha]. Documento A/RES/60/1m de 24 de outubro de 2005. Disponível em https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf [17 Ago 2023].

_____ - *Rules of Procedure of the General Assembly* [em linha]. Documento A/520/Rev.20. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2022. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/592/76/PDF/N2259276.pdf?OpenElement> [03 Ago 2023].

PADELFORD, Norman J. - Politics and Change in the Security Council [em linha]. *International Organization*. Vol. 14, Nº 3, verão, p. 381-401, 1960. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2705292> [29 Jul 2023].

PATRICK, Stewart (ed.) - *UN Security Council Reform: What the World Thinks* [em linha]. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2023. Disponível em <https://carnegieendowment.org/2023/06/28/un-security-council-reform-what-world-thinks-pub-90032> [22 Ago 2023].

PATRIOTA, Antonio de Aguiar - *O Conselho De Segurança Após A Guerra Fria: A Articulação de Um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. 2. Ed. Brasília: FUNAG, 2010. ISBN: 97885076311973.

PETERS, Dirk - The Debate about a New German Foreign Policy after Unification. In RITTBERGER, Volker (ed.). *German Foreign Policy Since Unification: Theories And Case Studies*. Manchester: Manchester University Press, 2001, p. 11-36. ISBN 9780719060403.

PINTO, José Roberto de Almeida - *A Possibilidade de Ampliação do Conselho de Segurança e a Posição do Brasil*. [Texto policopiado]. Brasília: [s.n.], 1994. Tese apresentada ao XXIX Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco.

REISMAN, Michael - Expanding the Security Council: Much Ado. *Security Dialogue*. Vol. 36, Nº 3, 2005. Disponível em <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0967010605057958> [24 Ago 2023].

RITTBERGER, Volker - Introduction. In _____ (ed.). *German Foreign Policy Since Unification: Theories And Case Studies*. Manchester: Manchester University Press, 2001, p. 1-10. ISBN 9780719060403.

SAROOSHI, Danesh - *The United Nations And The Development Of Collective Security: The Delegation By The UN Security Council Of Its Chapter VII Powers*. Londres: Oxford University Press, 2000. ISBN 9780198299349.

SCHWELB, Egon - Amendments to Articles 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations. *The American Journal Of International Law*. Vol. 59, Nº 4, Out 1965, p. 834-856. <https://doi.org/10.2307/2197095> [24 Ago 2023].

SEIXAS CORRÊA, Luis Felipe (org.) - *O Brasil Nas Nações Unidas: 1946 – 2006*. Brasília: FUNAG, 2007. ISBN 9788576310761.

SILVA, Marina Magalhães B. L. - Spoiler or Reformer? The Uniting for Consensus Group and UN Security Council Reform [em linha]. Osaka: [s.n.], 2014. Tese de doutorado apresentada à Universidade de Osaka. Disponível em https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/34548/26639_%E8%AB%96%E6%96%87.pdf [31 Jul 2023].

SOARES, João Clemente Baena - Breves Considerações sobre a Reforma da ONU. In BRASIL – *IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no Mundo que Vem Aí*. Brasília: FUNAG, 2009. ISBN 9788576312796, p. 7-25.

SYATAUW, Joop J. - The Non-Aligned Movement at the Crossroads: the Jakarta Summit

Adapting to the post-Cold War Era. In SIK, Ko Swan (ed.). *Asian Yearbook Of International Law*. Vol. 3, p. 129-16. Haia: Dordrecht, Boston, Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1993. ISBN 079232708X.

TEIXEIRA, Pascal - *The Security Council At The Dawn Of The Twenty-First Century: To What Extent Is It Willing To Maintain International Peace And Security?* Geneva: IFRI, UNIDIR, 2003. ISBN 9290451599.

UNIÃO AFRICANA - *Harare Declaration of the Assembly of Heads of State and Government of the OAU on the Reform of the United Nations Security Council* [em linha]. Documento AHG/Decl.3 (XXXIII), de 4 de junho de 1997. Harare: 1997, p. 14-16. Disponível em https://au.int/sites/default/files/decisions/9542-1997_ahg_dec_120-123_xxxiii_e.pdf [31 Jul 2023].

_____ - *Sirte Declaration on the Reform of the United Nations* [em linha]. Documento Assembly/AU/Decl.2 (V), de 5 de julho de 2005. Sirte: 2005, p. 1-2. Disponível em https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/286/Assembly%20AU%20Decl%20%20%28V%29%20_E.PDF?sequence=1&isAllowed=y [31 Jul 2023].

_____ (2005a) - *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*: Algeria, Angola, Botswana, Burkina Faso, Cameroon, Cape Verde, Chad, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypt, Equatorial Guinea, Ethiopia, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Liberia, Libyan Arab Jamahiriya, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritania, Mauritius, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, Sao Tome and Principe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Somalia, South Africa, Sudan, Tunisia, Uganda, United Republic of Tanzania, Zambia and Zimbabwe: draft resolution [em linha]. Documento A/59/L.67, de 14 de julho de 2005. Disponível em https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A_59_L67.pdf [1 Jul 2023].

_____ (2005b) - *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*: Ghana, Nigeria, Senegal and South Africa: draft resolution [em linha]. Documento A/60/L.41, de 14 de dezembro de 2005. Disponível em <https://documents-dds->

ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/643/56/PDF/N0564356.pdf?OpenElement [1 Jul 2023].

____ (2005c) - *Decision on the Reform of the Security Council of the United Nations* [em linha]. Documento Ext/Assembly/AU/Dec.1 (IV), de 4 de agosto de 2005. Adis Abeba: 2005. Disponível em https://au.int/sites/default/files/decisions/9553-assembly_en_4_august_2005_auc_fourth_extraordinary_session_decisions.pdf [31 Jul 2023].

UNITING FOR CONSENSUS - *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters: Argentina, Canada, Colombia, Costa Rica, Italy, Malta, Mexico, Pakistan, Republic of Korea, San Marino, Spain and Turkey, draft resolution* [em linha]. Documento A/59/L.68, de 21 de julho de 2005. Disponível em https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A_59_L68.pdf [1 Jul 2023].

VARGAS, João Augusto Costa - *Campanha Permanente: a Construção do Substrato Normativo da Busca do Brasil por uma Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas* [Texto policopiado]. Brasília: [s.n.], 2008. Dissertação de Mestrado.

VIEGAS, Marcelo - A Atuação Recente do Conselho de Segurança e o Brasil. In BRASIL - *O Brasil e a ONU*. Brasília: FUNAG, 2008, p. 15-38. ISBN 9788573611294.

VIGEVANI, Tullo & CEPALUNI, Gabriel - A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela participação. *Contexto Internacional*. Vol. 29, Nº 2, Jul/Dez 2007, p. 273-335. ISSN 0102-8529.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro - A Reforma das Nações Unidas. In BRASIL - *IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional: o Brasil no Mundo que Vem Aí*. Brasília: FUNAG, 2009. ISBN 9788576312796, p. 81-97.

VON FREIESLEBEN, J et al. - *Security Council Reform: Managing Change at the United Nations*. New York: Center for UN Reform Education, 2005. ISBN 1881152018.

WANG, Jianwei - China's Multilateral Diplomacy in the New Millennium. In WANG, Fei-Ling; YONG, Deng (ed.) - *China Rising: Power And Motivation In Chinese Foreign Policy*. XX: Rowman and Littlefield, 2005, p. 159-200. ISBN 9780742528925.

WEISS, Thomas G.; YOUNG, Karen E. - Compromise and Credibility: Security Council reform? *Security Dialogue*. Sage Publications. ISSN: 09670106. Vol. 36, Nº 2, 2005, p. 131-154.

WINKELMANN, Ingo - Bringing The Security Council Into A New Era: Recent Developments In The Discussion On The Reform Of The Security Council [em linha]. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Vol. 7, Nº 1, p. 35-90, 1997. New York: United Nations. <https://doi.org/10.1163/187574197X00047> [30 Jul 2023].

B. Expedientes do Ministério das Relações Exteriores

Nota: Os expedientes diplomáticos se classificam em telegrama (quando enviado da Embaixada ou da Missão do Brasil no exterior para a sede do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília), em despacho telegráfico (quando enviado da sede do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, para uma Embaixada ou Missão do Brasil no exterior) e circular telegráfica (quando enviado da sede do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, para duas ou mais Embaixadas e/ou Missões no exterior).

Embaixada do Brasil em Abuja (Brasemb Abuja), Nigéria

Telegrama nº. 236, de 26 de abril de 2005; Telegrama nº. 490, de 25 de maio de 2005; Telegrama nº. 522, de 4 de junho de 2005; Telegrama nº. 526, de 8 de junho de 2005; Despacho telegráfico nº. 353, de 27 de junho de 2005; Telegrama nº. 240, de 19 de julho de 2006.

Embaixada do Brasil em Acra (Brasemb Acra), Gana

Telegrama nº. 804, de 27 de junho de 2005; Telegrama nº. 682, de 10 de agosto de 2005.

Embaixada do Brasil em Adis Abeba (Brasemb Adis Abeba), Etiópia

Telegrama nº. 185, de 4 de agosto de 2005; Despacho telegráfico nº. 138, de 7 de outubro de 2005.

Embaixada do Brasil em Ancara (Brasemb Ancara), Turquia

Telegrama nº. 406, de 16 de maio de 2005

Embaixada do Brasil em Argel (Brasemb Argel), Argélia

Telegrama nº. 314, de 13 de setembro de 2005; Telegrama nº. 945, de 29 de outubro de 2007.

Embaixada do Brasil em Berlim (Brasemb Berlim), Alemanha

Despacho telegráfico nº. 482, de 14 de julho de 2008; Telegrama nº. 73, de 16 de janeiro de 2009.

Embaixada do Brasil em Buenos Aires (Brasemb Buenos Aires), Argentina

Telegrama nº. 118, de 17 de janeiro de 2005; Despacho telegráfico nº. 169, de 8 de março de 2005; Telegrama nº. 822, de 12 de abril de 2005; Telegrama nº. 1.120, de 16 de maio de 2005; Telegrama nº. 1.720, de 26 de julho de 2005; Telegrama nº. 1.850, de 8 de agosto de 2005; Telegrama nº. 1.869, de 24 de setembro de 2007.

Embaixada do Brasil no Cairo (Brasemb Cairo), Egito

Telegrama nº. 332, de 26 de maio de 2005; Telegrama nº. 351, de 1 de junho de 2005; Telegrama nº. 378, de 19 de junho de 2005; Telegrama nº. 458, de 28 de julho de 2005; Telegrama nº. 300, de 16 de maio de 2006; Telegrama nº. 482, de 28 de setembro de 2008.

Embaixada do Brasil em Camberra (Brasemb Camberra), Austrália

Telegrama nº. 336, de 7 de julho de 2005.

Embaixada do Brasil em Dacar (Brasemb Dacar), Senegal

Telegrama nº. 113, de 9 de fevereiro de 2005; Telegrama nº. 319, de 18 de abril de 2005; Telegrama nº. 762, de 4 de outubro de 2005; Telegrama nº. 362, de 6 de dezembro de 2005; Despacho telegráfico nº. 180, de 23 de junho de 2006; Telegrama nº. 537, de 3 de outubro de 2007; Despacho telegráfico nº. 206, de 6 de outubro de 2007.

Embaixada do Brasil em Georgetown (Brasemb Georgetown), Guiana

Telegrama nº. 337, 30 de junho de 2005.

Embaixada do Brasil em Londres (Brasemb Londres), Reino Unido

Telegrama nº. 52, de 17 de janeiro de 2005; Telegrama nº. 1.397, de 1 de outubro de 2007;
Despacho telegráfico nº. 83, de 17 de fevereiro de 2009

Embaixada do Brasil em Madri (Brasemb Madri), Espanha

Telegrama nº. 526, de 28 de abril de 2006.

Embaixada do Brasil em Moscou (Brasemb Moscou), Rússia

Telegrama nº. 605, de 30 de agosto de 2005; Telegrama nº. 885, de 29 de agosto de 2008.

Embaixada do Brasil em Nairóbi (Brasemb Nairóbi), Quênia

Telegrama nº. 249, de 30 de junho de 2005; Telegrama nº. 377, de 7 de julho de 2005.

Embaixada do Brasil em Nova Delhi (Brasemb Nova Delhi), Índia

Telegrama nº. 37, de 16 de janeiro de 2008; Telegrama nº. 107, de 8 de fevereiro de 2008.

Embaixada do Brasil em Ottawa (Brasemb Ottawa), Canadá

Telegrama nº. 333, de 15 de junho de 2005; Telegrama nº. 615, de 2 de novembro de 2007.

Embaixada do Brasil em Paris (Brasemb Paris), França

Telegrama nº. 267, de 22 de fevereiro de 2006; Telegrama nº. 1.367, de 15 de novembro de 2006; Telegrama nº. 300, de 2 de março de 2009; Despacho telegráfico nº. 137, de 12 de março de 2009; Telegrama nº. 141, de 13 de março de 2009.

Embaixada do Brasil em Pequim (Brasemb Pequim), China

Telegrama nº. 646, de 1 de junho de 2005; Telegrama nº. 676, de 8 de junho de 2005;
Telegrama nº. 729, de 20 de junho de 2005; Telegrama nº. 1.061, de 24 de agosto de 2005;
Telegrama nº. 1.017, de 25 de julho de 2007; Telegrama nº. 1.232, de 1 de novembro de 2007.

Embaixada do Brasil em Pretória (Brasemb Pretória), África do Sul

Telegrama nº. 204, de 30 de março de 2005; Telegrama nº. 765, de 15 de novembro de 2007; Telegrama nº. 145, de 20 de fevereiro de 2009.

Embaixada do Brasil em Rabat (Brasemb Rabat), Marrocos

Telegrama nº. 283, de 27 de junho de 2008.

Embaixada do Brasil em Roma (Brasemb Roma), Itália

Despacho telegráfico nº. 30, de 28 de janeiro de 2009.

Embaixada do Brasil em Santiago (Brasemb Santiago), Chile

Telegrama nº. 4, de 4 de janeiro de 2005.

Embaixada do Brasil em Seul (Brasemb Seul), Coreia do Sul

Telegrama nº. 410, de 1º de julho de 2005.

Embaixada do Brasil em Tóquio (Brasemb Tóquio), Japão

Telegrama nº. 590, de 9 de maio de 2008; Telegrama nº. 945, de 14 de julho de 2008.

Embaixada do Brasil em Trípoli (Brasemb Trípoli), Líbia

Telegrama nº. 125, de 4 de julho de 2005; Telegrama nº. 312, de 14 de julho de 2006.

Embaixada do Brasil em Washington (Brasemb Washington), EUA

Telegrama nº. 750, de 18 de março de 2003; Telegrama nº. 728, de 29 de março de 2005; Telegrama nº. 1.193, de 18 de maio de 2005; Telegrama nº. 1.432, de 16 de junho de 2005; Telegrama nº. 1.772, de 27 de julho de 2005; Despacho telegráfico nº. 1.192, de 11 de outubro de 2005; Despacho telegráfico nº. 34, de 13 de janeiro de 2006; Telegrama nº. 63, de 12 de janeiro de 2007; Telegrama nº. 2.563, de 16 de novembro de 2007; Telegrama nº. 2.942, de 21 de dezembro de 2007; Telegrama nº. 57, de 10 de janeiro de 2009.

Missão do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu)

Telegrama nº. 943, de 1990; Telegrama nº. 3.185, de 1992; Telegrama nº. 57, de 1994; Telegrama nº. 315, de 1994; Telegrama nº. 2.337, de 4 de novembro de 2003; Despacho telegráfico nº. 844, de 24 de agosto de 2004; Despacho telegráfico nº. 859, de 27 de agosto de 2004; Despacho telegráfico nº. 1033, de 15 de setembro de 2004; Telegrama nº. 2.495, de 27 de setembro de 2004; Telegrama nº. 2.337, de 4 de novembro de 2004; Telegrama nº. 1.813, de 6 de julho de 2005; Telegrama nº. 1.864, de 11 de julho de 2005; Telegrama nº. 1.878, de 11 de julho de 2005; Telegrama nº. 1.907, de 13 de julho de 2005; Telegrama nº. 1.920, de 14 de julho de 2005; Telegrama nº. 1.937, de 18 de julho de 2005; Telegrama nº. 1.948, de 19 de julho de 2005; Telegrama nº. 1.956, de 20 de julho de 2005; Despacho telegráfico nº. 55.237, de 27 de junho de 2005; Telegrama nº. 2.139, de 4 de agosto de 2005; Telegrama nº. 3.457, de 5 de dezembro de 2005; Telegrama nº. 47, de 6 de janeiro de 2006; Telegrama nº. 193, de 26 de janeiro de 2006; Telegrama nº. 194, de 1 de fevereiro de 2006; Despacho telegráfico nº. 27, de 17 de janeiro de 2007; Telegrama nº. 1.503, de 29 de junho de 2007; Telegrama nº. 1.507, de 29 de junho de 2007; Telegrama nº. 1.508, de 29 de junho de 2007; Telegrama nº. 1.659, de 10 de julho de 2008; Telegrama nº. 1.478, de 14 de junho de 2008; Telegrama nº. 1.570, de 25 de junho de 2008; Telegrama nº. 2.265, de 4 de setembro de 2008; Telegrama nº. 2.397, de 16 de setembro de 2008; Telegrama nº. 3.095, de 7 de novembro de 2008; Telegrama nº. 3.096, de 7 de novembro de 2008; Telegrama nº. 3.308, de 26 de novembro de 2008; Telegrama nº. 3.349, de 2 de dezembro de 2008; Telegrama nº. 3.408, de 10 de dezembro de 2008; Telegrama nº. 32, de 7 de janeiro de 2009; Telegrama nº. 71, de 13 de janeiro de 2009; Telegrama nº. 422, de 23 de março de 2009; Telegrama nº. 620, de 13 de março de 2009.

Circulares telegráficas

nº. 52.704, de 23 de novembro de 2004; nº. 55.033, de 9 de junho de 2005; nº. 55.701, de 26 de junho de 2005; nº. 55.728, de 29 de julho de 2005; nº. 55.741, de 29 de julho de 2005; nº. 66.724, de 15 de janeiro de 2008; nº. 69.300, de 25 de agosto de 2008; nº. 70.086, de 24 de outubro de 2008; nº. 71.470, de 2 de março de 2009; nº. 71.497, de 3 de março

de 2009.